HERBERT GROPPE

DAS REICHS-KONKORDAT VOM 20. JULI 1933

Eine Studie
zur staats- und völker-
rechtlichen Bedeutung
dieses Vertrages für die
Bundesrepublik
Deutschland

VERLAG J. P. BACHEM IN KÖLN

GROPPE · REICHSKONKORDAT

HERBERT GROPPE

DAS REICHSKONKORDAT VOM 20. JULI 1933

Eine Studie

zur staats- und völkerrechtlichen Bedeutung

dieses Vertrages für die Bundesrepublik

Deutschland

VERLAG J. P. BACHEM IN KÖLN

1956

Gesamtherstellung bei J. P. Bachem KG in Köln
Verlagsnummer 229756

INHALT

I. DIE RECHTSNATUR DER KONKORDATE

Die Rechtsnatur der Konkordate ist in der Wissenschaft eingehend erörtert worden. Der überwiegende Teil der modernen Schriftsteller vertritt die Ansicht, daß Konkordate echte völkerrechtliche – oder zumindest quasivölkerrechtliche – Verträge sind. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit kann diese Frage trotz ihrer grundlegenden Bedeutung für die völker- und staatsrechtliche Behandlung der Konkordate nur gestreift werden. Die folgenden Ausführungen müssen sich auf die Erörterung der wichtigsten Theorien beschränken.

§ 1: Begriffsbestimmungen

a) Heiliger Stuhl

Unter der in dieser Arbeit verwendeten Bezeichnung »Heiliger Stuhl« ist die Zentralleitung der katholischen Kirche zu verstehen, die durch den Papst, der in ihr die höchste Gewalt innehat, verkörpert und verwirklicht wird. Der Heilige – oder auch der Apostolische – Stuhl als oberstes Organ der katholischen Kirche und der Papst als Oberhaupt dieser Kirche sind praktisch gleichbedeutende Begriffe, da der Papst nach Can. 218 des Codex Juris Canonici (CJC) das oberste Organ der Kirche ist. Wird in den folgenden Ausführungen ohne eine ergänzende Erläuterung vom Papst gesprochen, so ist mit diesem Begriff nur der Papst als geistlich-kirchliches Oberhaupt bezeichnet.
Unter den Begriff »Heiliger Stuhl« fällt in der vorliegenden Arbeit nicht das Organ des Zwergstaates »Lo Stato della Città del Vaticano«, dessen Staatsoberhaupt in Personalunion mit dem Inhaber der höchsten kirchlichen Gewalt verbunden ist[1]. Es erübrigt sich, hier auf den völkerrechtlichen Status der Città del Vaticano einzugehen, da er für diese Abhandlung bedeutungslos ist.
Auch von der Rechtsgemeinschaft der katholischen Kirche muß der Begriff »Heiliger Stuhl« scharf getrennt werden. Die katholische Kirche, die sich in Can. 218 § 2 CJC selber für »a quavis humana aucto-

[1] Im allgemeinen wird die Staatsqualität der Vatikanstadt in der Literatur anerkannt; vgl. Fenwick, der a.a.O. S. 125 den Vatikanstaat als »international state« bezeichnet; anders allerdings z. B. Rousseau, der a.a.O. S. 158 die Staatsqualität leugnet.

ritate independens« erklärt, läßt sich nicht irgendwelchen Normen des positiven Völkerrechts unterwerfen. Als Christi Stiftung steht die Kirche naturgemäß außerhalb jeglicher, von der menschlichen Gesellschaft geschaffenen rechtlichen Ordnung[2]. Die Untersuchung der Rechtsstellung des Heiligen Stuhles im Völkerrecht wird daher nur das Organ und die Vertretung der katholischen Kirche umfassen.

b) Konkordat

Für die vom Heiligen Stuhl mit den Staaten abgeschlossenen Verträge ist im deutschen Sprachgebrauch das Wort »Konkordat« eingebürgert, welches von dem lateinischen Verbum »concordare« abgeleitet wird. In der kirchlichen Amtssprache sind für die Vereinbarungen zwischen dem Heiligen Stuhl und den Staaten verschiedene Bezeichnungen gebräuchlich, wie Conventio, Concordia, Pactum conventum, Pax, Accord oder auch einfach Modus vivendi. Wenn sich in neuerer Zeit auch der Terminus technicus »Conventio« eingebürgert hat, so kann dieser Begriff doch ebensowenig wie die übrigen angeführten Bezeichnungen den Anspruch erheben, daß er in der Vertrags-Praxis des Heiligen Stuhles irgendeinen fest umrissenen Inhalt oder Umfang erhalten hat. So erübrigen sich auch weitere Untersuchungen über den angewandten Begriff »Konkordat«, und es genügt, darauf hinzuweisen, daß Verträge aller Art zwischen dem Heiligen Stuhl und den Staaten üblicherweise mit »Konkordat« bezeichnet werden[3].

---

[2] Can. 7 CJC definiert den Heiligen Stuhl: »Nomine Sedis Apostolicae vel Sanctae Sedis in hoc Codice veniunt non solum Romanus Pontifex, sed etiam, nisi ex rei natura vel sermonis contextu aliud appareat, Congregationes, Tribunalia, Officia, per quae idem Romanus Pontifex negotia Ecclesiae universae expedire solet.« v. d. Heydte a. a. O. S. 572f. weist darauf hin, daß schon Pufendorf zwischen der Stellung des Papstes als Oberhaupt der katholischen Kirche und seiner Stellung als Staatsoberhaupt unterschieden hat. Die Unterscheidungen bei Hochfeld a. a. O. S. 5 sind ungenau und irreführend.

[3] Eine ausführliche Darstellung über Ursprung und Begriff des Wortes Konkordat gibt Lange-Ronneberg a. a. O. S. 1ff. Schoen führt a. a. O. S. 318 Beispiele für die Begriffsverwendung in einzelnen Konkordaten an. Vgl. ferner Wenner a. a. O. S. 5, desgleichen den Syllabus errorum vom 8. 12. 1864, Thes. 43 »Conventiones (vulgo Concordata)...«.

Die ersten konkordatären Vereinbarungen gehen auf die Zeit, die der Beendigung des Investiturstreites folgte, zurück. Wohl gab es schon in früherer Zeit Übereinkommen zwischen der weltlichen und der kirchlichen Gewalt, wie beispielsweise die Vereinbarung zwischen Kaiser Justinus I. und Papst Hormisdas im Jahre 519. Da aber die rechtliche Stellung des Heiligen Stuhls einerseits, die der weltlichen Herrscher andererseits, und auch deren rechtliche Beziehungen zueinander im angehenden Mittelalter so grundsätzlich verschieden von derjenigen des ausgehenden Mittelalters und der Neuzeit waren – worauf näher einzugehen im Rahmen dieses Überblicks nicht möglich ist – so ist es, ohne den hier verwendeten Begriff des Konkordates zu verwirren, unmöglich, diese Vereinbarungen begrifflich in engere Beziehung zu denen der späteren Zeit zu setzen. Deshalb werden in der Literatur im allgemeinen nur die vertraglichen Vereinbarungen nach Beendigung des Investiturstreites als Konkordate bezeichnet und das Concordatum Londinense, das den Investiturstreit im Jahre 1106 in England beilegte, wird das erste Konkordat genannt.

Das erste zwischen dem Heiligen Stuhl und der deutschen Nation abgeschlossene Konkordat ist der 1122 zwischen Kaiser Heinrich V. und Papst Calixt II. vereinbarte Vertrag, der als »Concordatum Calixtinum« oder als »Wormser Konkordat« bekannt ist, und der den langen Investiturstreit über die Belehnung der geistlichen Ämter in Deutschland beendete. Dieses Konkordat, das eine bedeutsame Epoche in der Geschichte des Mittelalters einleitete, wurde nicht in einer Vertragsurkunde niedergelegt, sondern bestand aus zwei unabhängigen Schriftsätzen, dem »Privilegium Papae« und dem »Praeceptum Imperatoris«, von denen der erstere die kirchlichen, der letztere die staatlichen Zugeständnisse festlegte.

300 Jahre später, im Jahre *1418*, wurde das zweite Konkordat, der »Konstanzer Vergleich«, zwischen Papst Martin V. und der Natio Germanica abgeschlossen. Diesem auf fünf Jahre begrenzten Konkordat folgten im Jahre 1447 die »Fürstenkonkordate«, die in vier Bullen von Papst Eugen IV. erlassen wurden. Diesen Fürsten- oder auch Frankfurter-Konkordaten folgte das Wiener – oder unrichtig – Aschaffenburger-Konkordat im Jahre 1448. Letzteres, das mit den Für-

stenkonkordaten in engem Zusammenhang steht, wurde zwischen Papst Nikolaus V. und Kaiser Friedrich III. abgeschlossen und behielt über 350 Jahre bis zur Auflösung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation am 6. August 1806 seine Gültigkeit. Die Bemühungen Kaiser Franz II., nach der im Jahre 1803 erfolgten Säkularisation ein neues Konkordat zu vereinbaren, blieben erfolglos. Auch Papst Pius VII. erstrebte auf dem Wiener Kongreß (1814–15) vergeblich ein neues Konkordat.

In der Folge wurden eine Reihe von Länderkonkordaten vereinbart. Von diesen verdient noch das zwischen Napoleon I. und Pius VII. im Jahre *1801* abgeschlossene Konkordat erwähnt zu werden, das rechtlich vor allem deshalb interessant ist, weil es für Elsaß und Lothringen noch als verbindlich angesehen wurde, nachdem beide Länder im Frankfurter Frieden 1871 von Frankreich gelöst worden waren und weil es auch nach der Trennung dieser Gebiete von Deutschland im Jahre 1918, zumindest de facto, weiter in Kraft blieb, obwohl inzwischen Frankreich sich im Jahre 1905 von diesem Konkordat losgesagt, und der Heilige Stuhl dasselbe für die beiden Länder im Kulturkampf der deutschen Regierung gegenüber gekündigt hatte[1].

Es folgten das Bayerische Konkordat von 1817, die Vereinbarungen mit Preußen im Jahre 1821 (Circumscriptionsbulle »De salute animarum«) und mit den Regierungen der Oberrheinischen Kirchenprovinz (Baden, beide Hohenzollern, beide Hessen, Württemberg, Nassau, Frankfurt-Main) zwischen 1827 und 1829. In Baden und Württemberg scheiterten die Vereinbarungen 1857 bzw. 1860 an der Zustimmung der zweiten Kammer bzw. der Stände. Im Jahre *1824* kam ein Konkordat mit König Georg IV. von Großbritannien und Hannover für das Königreich Hannover zustande[2].

Nach dem ersten Weltkrieg begann der Heilige Stuhl, veranlaßt durch die im Zusammenhang mit diesem Kriege erfolgten politischen und staatsrechtlichen Umwälzungen, gemäß einer Empfehlung Papst Benedikts XV. im Geheimen Konsistorium vom 21. November 1921, in aller Welt mit Bemühungen um den Abschluß neuer Konkordate.

---

[1] Vgl. hierzu Erler: Das Napoleonische Konkordat, a.a.O. S. 237ff.

[2] Vgl. hierzu Lange-Ronneberg, der a.a.O. S. 10ff. einen ausführlichen Überblick über die in der Geschichte vereinbarten Konkordate und einen umfassenden Literaturnachweis bringt.

Von den in den folgenden Jahren vereinbarten 17 Konkordaten oder konkordatsähnlichen Verträgen fielen auf das Gebiet des Deutschen Reiches vier: das Bayerische Konkordat vom 29. März 1924, das Preußische Konkordat vom 14. Juni 1929, das Badische Konkordat vom 12. Oktober 1932 und das Reichskonkordat vom 20. Juli 1933, das Gegenstand der folgenden Ausführungen sein wird.

§ 3: Die Privilegien- und die Scheinvertragstheorie

a) Die Privilegientheorie findet ihre Grundlage in der Lehre, die davon ausgeht, daß die Kirche über dem Staat stehe, und daß diese Superiorität es nicht erlaube, rechtliche Verpflichtungen zwischen der kirchlichen und weltlichen Gewalt zu begründen. Nach dieser Theorie geht der Heilige Stuhl in den Konkordaten nur moralische Bindungen, ex fidelitate, nicht aber vertragliche Bindungen, ex iustitia, ein. Die vom Heiligen Stuhl eingegangenen Bindungen lassen diesem volle Handlungsfreiheit; sie sind nicht mehr als jederzeit frei widerrufliche Gnadenerweise. Während einerseits die Kirche ohne rechtliche Verpflichtung freiwillige Privilegien gewährt, gelobt andererseits der Staat in feierlicher Form die Erfüllung seiner Pflichten, die ihm der Kirche gegenüber obliegen.
Die Wurzeln dieser Theorie reichen in die Zeit der Vormachtstellung der Kirche über den Staat, wie sie insbesondere im XII. und XIII. Jahrhundert tatsächlich bestanden hat. Nur aus dieser historischen Sicht kann die Bulle Papst Bonifatius VIII. »Unam sanctam« aus dem Jahre 1302 richtig gewürdigt werden, die später für die Verfechter der Privilegientheorie so große Bedeutung gewann[1].
Entwickelt wurde die Privilegientheorie erstmalig von Georg Branden in seinem Büchlein: Collectanea super Concordatis inter Sanctam Sedem Apostolicam et inclytam nationem Germaniae, Coloniae 1600; verfochten wurde sie zeitweise von der Kurie und den ihre Ansprüche vertretenden Schriftstellern. Der Codex Juris Canonici er-

[1] Die hier entscheidenden Stellen der viel zitierten Bulle lauten: »Uterque ergo (scl. gladius) in potestate ecclesiae, spiritualis gladius et materialis. Sed is quidem pro ecclesia, ille vero ab ecclesia exercendus. Ille sacerdotis, is manu regum et militum, sed ad nutum et patientiam sacerdotis...
...Porro subesse Romano Pontifici omni humanae creaturae declaramus, dicimus, definimus et pronuntiamus omnis esse de necessitate salutis.«

kennt diese Theorie nicht an und behandelt die Konkordate in can. 3 gesondert, während die »privilegia et indulta« in can. 4 aufgeführt werden[2]. Papst Pius XII. ordnete im Herbst 1955 vor 2000 Delegierten des Internationalen Historikerkongresses die Bulle »Unam sanctam« der mittelalterlichen Geisteshaltung zu und betonte ausdrücklich: »Beide Gewalten, die Kirche wie der Staat, sind souverän, sie sind voneinander unabhängige Gewalten«.

b) Die Scheinvertragstheorie, deren hervorragendster Vertreter auf deutschem Boden Hergenröther ist, bezieht ihren Ausgangspunkt ebenso wie die Privilegientheorie von der Superiorität der Kirche über den Staat. Nach dieser Theorie sind aber die Konkordate formell verbindliche bilaterale Verträge, materiell sind die dem Staate bewilligten Zugeständnisse nichts anderes als frei gewährte Privilegien. Allerdings unterscheidet Hergenröther – im Gegensatz zu anderen Vertretern der Scheinvertragstheorie[3] – je nach dem Inhalt der behandelten Materie und gibt den Konkordaten dort den Charakter eines Vertrages, wo rein weltliche Gegenstände eine Regelung finden[4].

Im einzelnen schwanken die Verfechter der Scheinvertragstheorie zwischen Privilegien- und Vertragstheorie. Der *gemeinsame Ausgangspunkt* ist für sie die *Lehre von der Superiorität der Kirche über den Staat*[5].

§ 4: Die Legaltheorie

Geht die Privilegientheorie von der Superiorität der Kirche über den Staat aus, so bezieht die *Legaltheorie* den genau entgegengesetzten Standpunkt und leitet von der *absoluten Souveränität des Staates* auch

---

[2] Die Allocutio Benedikt XV. vom 21. 11. 1921, die von dem Einfluß des Krieges und den ihm folgenden Staatsumwälzungen spricht, lautet in dem die bestehenden Konkordate angehenden Teil: »quae privilegia . . . Apostolica Sedes per actiones solemnis conventionesque... concesserat...«; diese Worte können aber nicht als Rückfall in die Privilegientheorie gedeutet werden, da die Allocutio in den folgenden Sätzen sich ausdrücklich zum Vertragscharakter der Konkordate bekennt: »pacta et conventa«. Vgl. insbesondere Vering, Lehrbuch, Lange-Ronneberg a.a.O. S. 47ff. und Schoen a.a.O. S. 319f.

[3] Besonders Hammerstein a.a.O. S. 64ff.

[4] Hergenröther a.a.O. S. 82.

[5] Ausführlich mit weiterer Literaturangabe Lange-Ronneberg a.a.O. S. 47ff.

dessen *Superiorität über die Kirche* ab. Danach verbietet die absolute Staatssouveränität die Existenz eines gleich- oder gar übergeordneten kirchlichen Organismus. Die Unveräußerlichkeit staatlicher Hoheitsrechte macht es unmöglich, Konkordaten den Charakter von Verträgen zuzusprechen.

Vereinbart der Staat mit der Kirche ein Konkordat, so ist dieses nach der Legaltheorie für ihn nur dann rechtlich relevant, wenn er diese Vereinbarung zum Staatsgesetz erhebt und dieses entsprechend publiziert. Der Staat kann derartige Gesetze nach freiem Ermessen abändern oder aufheben.

Diese Theorie konnte auf katholischer Seite naturgemäß keinen Anklang finden, und der Syllabus errorum aus dem Jahre 1864 verwirft sie ausdrücklich in Thes. 43.

In der Wissenschaft hat die Legaltheorie einen besonders eifrigen Verfechter in Hinschius gefunden[1]. In jüngster Zeit wird sie aber kaum noch vertreten. Interessant ist die Feststellung, daß Staaten, die in der Praxis ihr gemäß handelten, sich dennoch niemals auf die Legaltheorie ausdrücklich beriefen; sie waren vielmehr bestrebt, ihre Loslösung vom Konkordat auf andere Weise zu rechtfertigen[2]. Auch in den Parlamentsverhandlungen hat sich keine Regierung jemals darauf berufen, daß die Konkordate für den Staat rechtlich nicht verbindlich seien. Die rechtliche Bindung an ein vereinbartes Konkordat wurde hingegen oft genug von den Konkordatsgegnern gegen den Abschluß eines solchen geltend gemacht[3].

Die *Legaltheorie* fand in der Praxis keinen Anhang und kann heute als *überholt* angesehen werden.

§ 5: Die Vertragstheorie

Als gleichberechtigte Partner stellt die Vertragstheorie *Kirche und Staat nebeneinander*, da sie beide Kontrahenten in ihrer Sphäre als unabhängig und selbständig ansieht. Die Kirche regelt ihre Angelegenheiten selbständig und zwar originär, da sie ihre Existenz nicht vom Staate

---

[1] Hinschius a.a.O. S. 272ff.

[2] So z. B. Napoleon mit dem 1801, Bayern mit dem 1817, Österreich mit dem 1855 vereinbarten Konkordat.

[3] Vgl. insbesondere Schoen mit vielen Nachweisen a.a.O. S. 323.

ableitet, sie diese vielmehr als vorstaatliche besitzt. Die Abhängigkeit von einem einzelnen Staate würde ihre Katholizität und Einheit im Grunde erschüttern. Sie steht dem Staate als ein »Gemeinwesen von einer ganz selbständigen Herkunft, Bestimmung und Organisation, von einer über Jahrtausende sich erstreckenden Dauer und einer weit über seine Grenzen hinausgehenden Ausdehnung gegenüber. Die innerhalb der Grenzen des einzelnen Staates sich befindlichen Katholiken sind kein selbständiger, in sich abgeschlossener Verein, sondern ein integrierender Bestandteil der Gesamtkirche unter dem einen kirchlichen Oberhaupte, dem Papst, der unter keiner weltlichen Regierung steht oder stehen kann«[1].

Stehen Staat und Kirche gleichberechtigt nebeneinander, so haben sie auch die Möglichkeit, rechtliche Beziehungen untereinander zu pflegen.

Gewohnheiten und Gebräuche, sowohl formeller als auch materieller Art, gleichen dabei den im Verkehr zwischen Staaten allgemein üblichen Formen. Dies gilt vor allem auch für die Form der Verträge. So stehen vor den Vertragsartikeln der Konkordate im allgemeinen in feierliche Worte gesetzte Präambeln, ferner die Namen der Bevollmächtigten und der Vermerk der ausgetauschten und in gehöriger Form befundenen Vollmachten. Der Vermerk über den Zeitpunkt des Austausches der Ratifikationen der Vollmachtgeber, das Siegel und die Unterschrift beschließen normalerweise diese Verträge. Dem Abschluß der Konkordate gehen mehr oder weniger lange Verhandlungen voraus, die von meist eigens zu diesem Zweck bevollmächtigten Vertretern der Kontrahenten geführt werden. »Warum sollte das Resultat dieser Verhandlungen als duorum in unum consensus atque conventio hier auf einmal kein Vertrag sein?«[2]

Auch die Bezeichnung der Konkordate, für die in neuerer Zeit fast ausschließlich die Bezeichnung »Conventio« gewählt worden ist, spricht für deren Vertragscharakter.

Ferner bezeugt der Verzicht auf alles einseitige Handeln bei Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung und Anwendung der Konkordate und die Bereitschaft, die aus deren Existenz möglicherweise auf-

---

1] Saegmüller a. a. O. S. 50; ähnlich Hergenröther a. a. O. S. 62; Vering a. a. O. S. 356.

2] Dumler a. a. O. S. 19.

tauchenden Schwierigkeiten im gemeinsamen Einvernehmen zu lösen, den Vertragscharakter der Konkordate[3]. Zuletzt sei auch noch auf die ausdrückliche Anerkennung der Konkordate als wirkliche Verträge hingewiesen, wie sie in Jahrhunderten sowohl von der Kirche als auch vom Staate geübt wurde[4].

Es ist nicht bestreitbar, daß sich in den vergangenen Jahrhunderten auch Verlautbarungen finden lassen, die eindeutig den Vertragscharakter der Konkordate leugnen. Gemessen jedoch an der großen Zahl der ausdrücklich sich auf den Vertragscharakter berufenden Erklärungen erscheint es kaum sinnvoll, ihnen ein ausschlaggebendes Gewicht zu geben, zumal in der Praxis sowohl der Heilige Stuhl als auch die Staaten am vertraglichen Charakter der Konkordate festhielten. Die Praxis der Staaten und die Wissenschaft »erkennen die Vertragstheorie an, auf deren Boden sich in neuerer Zeit auch die Kurie wiederholt gestellt hat, und auf die endlich der Kodex hinweist. Sie ist die heute geltende Theorie, unter deren Herrschaft auch alle neuen Konkordate eingegangen sind. Sie sieht in den Konkordaten wirkliche, zweiseitige Verträge, deren Inhalt von dem Staat und von der Kirche nicht nur zu beobachten ist, wenn das Konkordat als kirchliches und staatliches Gesetz publiziert ist, sondern den Staat und die Kirche bindet, weil sie ihn vereinbart haben«[5].

§ 6: Die Vertragsnatur der Konkordate

Mit der Feststellung, daß die Konkordate echte zweiseitige Verträge sind, ist noch nichts darüber gesagt, welcher Art diese Verträge sind. Während ein Teil der Wissenschaftler sie als quasi-völkerrechtliche Verträge behandelt[1], konstruieren andere aus ihnen eine eigentümliche besondene Art öffentlicher Verträge neben den staats- und

---

[3] S. z. B. Artikel 33 Abs. 2 Reichskonkordat; Artikel 15 Abs. 1 Bayerisches Konkordat; Artikel 13 Preußisches Konkordat usw.

[4] Mit ausführlichen Nachweisen bei Lange-Ronneberg a.a.O. S. 88ff.

[5] Schoen a.a.O. S. 323f.; Literaturnachweis bei Lange-Ronneberg a.a.O. S. 96f.

[1] Erler, Kirchenrecht a. a. O. S. 121; Eichmann, Lehrbuch 5. Auflage, a. a. O. S. 57, während Eichmann, Lehrbuch 4. Auflage, a. a. O. S. 99 den Standpunkt vertritt: »Konkordate sind völkerrechtliche Verträge«; Lange-Ronneberg a. a. O. S. 121ff.

völkerrechtlichen Verträgen[2]], und eine dritte Gruppe bezeichnet sie als echte völkerrechtliche Verträge[3]]. Andere wiederum erkennen die Konkordate als »völkerrechtliche oder zumindest quasi-völkerrechtliche« Verträge an, ohne sich näher festzulegen[4]].

a) Das Konkordat als quasivölkerrechtlicher Vertrag.

Als »quasivölkerrechtliche Verträge« werden diejenigen Verträge bezeichnet, die den völkerrechtlichen Verträgen nach Inhalt, Form und Wirkung sehr ähnlich sind, in der Praxis im allgemeinen wie völkerrechtliche Verträge gehandhabt werden, ohne aber tatsächlich echte völkerrechtliche Verträge zu sein.
Soweit die Verträge zwischen Kirche und Staat als quasivölkerrechtliche Verträge bezeichnet werden, geschieht dies mit der Begründung, daß der Heilige Stuhl nicht völkerrechtsfähig sei. Da aber der Heilige Stuhl eine »eigenartige, bevorrechtigte Sonderstellung« neben den übrigen Völkerrechtssubjekten einnehme, seien die »mit ihm geschlossenen Verträge wenigstens nach den Regeln des Völkerrechts zu beurteilen«[5]]. Nach Ansicht der Verfechter dieser Theorie besteht die Sonderstellung des Heiligen Stuhles darin, daß er, »ohne Staatshaupt zu sein, nach dem italienischen Garantiegesetz von 1871 die Stellung, die Vorrechte eines Staatshauptes in fremdem Staatsgebiet« habe[5]]. Die Vorrechte, die der Heilige Stuhl genieße, erlaubten es nicht, Schlüsse auf seine Souveränität zu ziehen, da ihm eine solche im Sinne des Völkerrechts nicht zukomme und er infolgedessen auch nicht befähigt sei, völkerrechtliche Verträge abzuschließen. Wenn der Papst auch Souverän des Kirchenstaates sei, so schließe er die Konkordate nicht als solcher, sondern als Oberhaupt der katholischen Kirche, in welcher Eigenschaft er aber kein Völkerrechtssubjekt sein könne[6]].

[2]] Geffken a.a.O. S. 216.

[3]] Hergenröther a.a.O. S. 81f.; ferner Kaiser, Anzilotti, Ebers, a.a.O.

[4]] Vgl. Oppenheim-Lauterpacht a.a.O. S. 227.

[5]] Lange-Ronneberg a.a.O. S. 122.

[6]] Friedberg a.a.O. S. 161. Die Heranziehung von Literatur, die teilweise aus der Zeit vor Abschluß der Lateranverträge stammt, ist hier nicht unsachgemäß, weil durch die Lateranverträge die rechtliche Stellung des Heiligen Stuhls unberührt blieb. – Allerdings wird diese Unterscheidung in der Rechtsstellung des Papstes nicht überall beachtet. So wären z. B. nach Walz a.a.O. S. 82, die Konkordate erst seit der Ratifikation der Lateranverträge als völkerrechtliche Verträge anzusehen.

b) Das Konkordat als Vertrag besonderer Art.

Die Bemühungen, aus den Konkordaten einen eigenen Vertragstypus zu konstruieren, lassen sich juristisch nur mühsam fundieren und sind kaum mehr als ein untauglicher Versuch, die quasivölkerrechtlichen Verträge durch Unterteilung für Konkordate brauchbar zu machen. So kommen die Vertreter dieser Theorie schließlich auch zu dem Ergebnis, daß die Konkordate völkerrechtsähnliche Verträge seien, sofern sie ihnen nicht den öffentlich-rechtlichen Charakter überhaupt absprechen[7].
Wesentlich scheint den Vertretern dieser Konstruktion der Umstand zu sein, daß der Heilige Stuhl die Durchführung der Verträge nicht erzwingen könne. Die Möglichkeit der Erzwingung getroffener Vereinbarungen durch Waffengewalt ist aber kein Essentiale völkerrechtlicher Verträge, ja, es erscheint geradezu das Kriterium dieser Verträge zu sein, daß ihre Durchführung mit Gewaltmaßnahmen nicht möglich ist[8].

c) Das Konkordat als echter völkerrechtlicher Vertrag.

Es ist ziemlich unbestritten, daß der Papst mit der Gründung der Città del Vaticano die völkerrechtliche Stellung eines Staatsoberhauptes gewonnen hat, was hier aber auch dahingestellt bleiben könnte, da der Papst ja nicht als Souverän des Kirchenstaates die Konkordate abschließt – oder jemals abgeschlossen hat – sondern er diese als Oberhaupt der katholischen Kirche mit den Staaten vereinbart. Als Staatsoberhaupt kann der Heilige Stuhl »mit Staaten nur Verträge schließen über auswärtige Angelegenheiten des von ihm repräsentierten Staates und der mit ihm kontrahierenden Staaten. Bei den Konkordaten handelt es sich aber um ... Angelegenheiten der universellen katholischen Kirche«[9]. So wenig wie die Beseitigung des Kirchenstaates hat die Errichtung der Città del Vaticano etwas an der rechtlichen Stellung des Papstes, die er beim Abschluß der Konkordate einnimmt, geändert.
Auf die Wandlungen völkerrechtlicher Begriffe kann nicht näher

---

[7]] Lange-Ronneberg a.a.f O. S. 130.
[8]] Sägmüller a.a.O. S. 105, 109.
[9]] Schoen a.a.O. S. 329.

eingegangen werden, doch ist darauf hinzuweisen, daß insbesondere seit Beendigung des ersten Weltkrieges die Völkerrechtstheorien vielfach eine erhebliche Wandlung erfahren haben. Vor dieser Zeit wurde das Völkerrecht in der Regel als »reines Staatenrecht bestimmt, d. h. als Summe der Rechte, die ein Staat für sich und seine Staatsangehörigen von anderen Staaten fordern kann, und als Summe der Pflichten, die er folgerichtig diesen Staaten gegenüber beobachten muß«[10].

Der Wandel der Völkerrechtstheorien wird insbesondere charakterisiert durch die Wiederentdeckung der im 19. Jahrhundert vergessenen Tatsache, daß die Individuen sich zum Schutze ihrer notwendigen Lebensgrundlagen deshalb zusammengeschlossen haben, um von der Völkerrechtsordnung die Sicherung und den Schutz ihrer wichtigsten Lebensgüter zu erlangen[10]. Das Völkerrecht wird so zum zweckbestimmten Recht, dessen Erzwingung sittlich gerechtfertigt ist, da es die Sicherstellung und den Schutz der wesentlichen Lebensgüter jeder einzelnen natürlichen Person verfolgt.

Rückt das Individuum wieder in den Mittelpunkt der Völkerrechtsordnung, so ergibt es sich, daß das Völkerrecht nicht mehr allein auf der Ebene der Staaten anzutreffen ist, sondern daß neben die Staaten auch »andere soziale Gebilde, andere Gestaltungen des gesellschaftlichen Lebens, von Bedeutung für das Völkerrecht sind und als Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten, als Völkerrechtssubjekte oder gar als Völkerrechtsorgane« treten[10]. Die Völkerrechtstheorie hat mit diesem Vorstoß über das positive Recht hinaus in »den Bereich der ewigen, im Gewissen der Menschen verankerten Normen« in ihrem Bereich das Recht endgültig »entstaatlicht«. Indem sie die Rechtsordnung wieder über den Staat gestellt hat, hat dieser nunmehr im überstaatlichen Recht wieder seine »sittliche Rechtfertigung und den Grund seines rechtlichen Daseins« gefunden. »Das überstaatliche Recht bestimmt das Wesen des Staates«[10].

Unmittelbar unter dem Völkerrecht steht derjenige, der im Besitz der völkerrechtlichen Souveränität ist. Dabei ist zu beachten, daß der Begriff der Souveränität nicht dem der Staatlichkeit gleichgesetzt werden kann und mit diesem auch nicht verwechselt werden darf. Die Begriffe »Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt sind Kriterien der

---

[10] v. d. Heydte a.a.O. S. 576ff.

Staatlichkeit, nicht der Souveränität... Souveränität bedeutet nichts anderes, als das Nichtunterworfensein unter eine andere Rechtsordnung als einzig die des Völkerrechts, also vor allem nicht unterworfen sein unter irgendwelche staatlichen Normen«[11].

Als Oberhaupt der katholischen Kirche ist der Papst der Rechtsordnung keines Staates unterworfen, ebensowenig aber auch irgendeiner kirchlichen Ordnung. Der Codex Juris Canonici betont dieses ausdrücklich in can. 218 »non solum primatum honoris, sed supremam et plenam potestatem iurisdictionis in universam Ecclesiam« (§ 1) und weiter in § 2 »Haec potestas est vere episcopalis... a quavis humana auctoritate independens«.

Bedeutet die Souveränität nichts anderes als das Nichtunterworfensein unter eine andere menschliche Rechtsordnung als die des Völkerrechts, so ist es wenig sinnvoll, von einer geistlichen oder weltlichen Souveränität zu sprechen. Der Heilige Stuhl ist ein anderes Gebilde, als die Staaten es üblicherweise sind. Aber auch die Staaten untereinander sind teilweise doch grundsätzlich verschiedene Gebilde. Und wieviel mehr Macht und tatsächlicher Einfluß – um in das »staatliche Völkerrechtsdenken« zurückzufallen – geht vom Heiligen Stuhl aus als von vielen kleinen und mittleren Staaten! Derartige Konstruktionen sind wenig brauchbar, um Kriterien zu finden, die zu bestimmen vermögen, ob ein Gebilde souverän ist oder nicht. Das Vorhandensein oder der Mangel äußerer Zwangsmittel können ebenfalls nichts entscheiden. Auch von einer fiktiven, päpstlichen, spirituellen oder dergleichen Souveränität kann nicht gesprochen werden, um damit den Schein zu erwecken, als liege keine echte Souveränität vor[12].

Für die Völkerrechtsordnung ist nur die Tatsache bedeutsam, ob ihre Mitglieder ihr allein unmittelbar unterworfen sind; Differenzierungen kann sie aus ihrem Wesen heraus nicht vornehmen[13].

Nicht nur der Heilige Stuhl ist als Nicht-Staat Mitglied der Völkerrechtsordnung. Es sei insbesondere an ein anderes Gebilde, den Malteserorden, erinnert. Von der Völkerrechtslehre wird »allgemein die Tatsache des Bestehens des Ordens als internationale, von keiner

---

[11] v. d. Heydte a.a.O. S. 574.

[12] So Lange-Ronneberg a.a.O. S. 124; vgl. auch Schoen a.a.O. S. 330ff.

[13] Daß nicht nur Staaten, sondern auch Privatpersonen Völkerrechtssubjekte sein können, führt u. a. auch Jessup a.a.O. S. 35 aus.

fremden Souveränität abhängigen Körperschaft anerkannt«[14]. Diese Ansicht teilt auch der römische Oberste Kassationshof, wenn er ausführt, daß es nützlich sei, »festzustellen, daß dieser« (Malteser-) »Orden sowohl nach anerkannter Rechtslehre, als auch nach dem Urteil dieses obersten Gerichtshofes...eine Rechtspersönlichkeit des Völkerrechts ist, woraus sich seine Bezeichnung als Souverän ergibt und seine Rechtsstellung, die gegenüber der italienischen Rechtsordnung autonom und ursprünglich ist...«[15].

Die Souveränität des Heiligen Stuhles kam sehr deutlich beim Abschluß der Lateranverträge am 11. Februar 1929 zum Ausdruck. Dieser Vertrag, der die Errichtung des Staates der Vatikanstadt zum Ziele hatte, konnte nur mit dem Papst in seiner Eigenschaft als Oberhaupt der katholischen Kirche abgeschlossen werden, weil der Papst vor dem Abschluß dieses Vertrages keine »weltliche Souveränität« hatte. Da dieser Vertrag »sicherlich völkerrechtlichen Charakter hat und zweifellos auf Grund der Völkerrechtsordnung gilt, ist damit auch erwiesen, daß der Heilige Stuhl als geistliche Macht die Fähigkeit zum Abschluß internationaler Abkommen hat und daher Völkerrechtssubjekt ist«[16]. Hiergegen kann nicht eingewendet werden, daß der Kirchenstaat niemals untergegangen sei und es sich infolgedessen nur um die Fortsetzung des alten Kirchenstaates handeln würde. Die Präambel betont ausdrücklich, daß ein neues Gebilde geschaffen werden soll[17]. Sie bringt nicht nur zum Ausdruck, daß ein neuer Staat geschaffen wird, sondern sie bestätigt auch die Souveränität des Heiligen Stuhles auf internationalem Gebiet, die durch die

---

14] So der Präsident des römischen Instituts für internationales Privatrecht und Mitglied des Internationalen Gerichtshofes, Breycha-Vauthier a.a.O. S. 407. Der römische Generalstaatsanwalt Pilotti führte am 24. April 1945 im Verfahren vor dem röm. Kassationshof u. a. aus: »...so ist der Orden dennoch anerkannt als Träger einer Rechtspersönlichkeit nach Völkerrecht, weshalb er auch die Bezeichnung »Souverän« führt.

15] Pilotti a.a.O. S. 392ff.

16] Pallieri a.a.O. S. 517.

17] Die fraglichen Sätze der Präambel lauten: »...per assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantirle una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale, si è ravvisata la necessità di costituire, con particolari modalità, la Città del Vaticano riconoscendo sulla medesima alla Santa Sede la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana«.

Schaffung der Città del Vaticano nicht begründet, sondern nur verbürgt werden soll. Auch in den Artikeln 2 und 24 des Lateranvertrags wird auf die Souveränität des Heiligen Stuhles hingewiesen[18]. Desgleichen setzt die wiederholt von den kontrahierenden Staaten erfolgte ausdrückliche Anerkennung der Konkordate als echte völkerrechtliche Verträge die Anerkennung des Heiligen Stuhles als Völkerrechtssubjekt voraus[19]. So erklärte beispielsweise die bayerische Staatsregierung bei der Vorlage des Entwurfs eines Mantelgesetzes zum Konkordat vor dem Landtag: »Das neue Konkordat, das mit dem Heiligen Stuhl abgeschlossen ist, gilt wie jenes von 1817 als völkerrechtlicher Vertrag. Es ist ein Staatsvertrag im Sinne des § 50 Satz 1 der bayerischen Landesverfassung ... welcher lautet: der Landtag genehmigt die Staatsverträge«[20]. An dieser Auffassung hielten die verschiedenen Regierungsvertreter in den Ausschußverhandlungen und in den Plenarsitzungen des Bayerischen Landtages fest und zogen entsprechend die Konsequenzen daraus. In ähnlicher Weise begründete die preußische Staatsregierung den Gesetzentwurf zum Konkordat: »Der Vertrag bedarf entsprechend Artikel 29 Abs. 1 der preußischen Verfassung der Genehmigung des Landtages«[21].

Die Unabhängigkeit der katholischen Gesamtkirche von den Staaten wird heute im allgemeinen auch von diesen anerkannt. Die Aner-

---

[18] Artikel 2: » L'Italia ricinosce la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo«. Artikel 24 sagt u. a.: »La Santa Sede, in relazione alla sovranità che le compete anche nel campo internazionale ...«.

[19] Anzilotti, Lehrbuch, a.a.O. S. 104 bestreitet, daß sich der völkerrechtliche Charakter der Konkordate aus der Völkerrechtspersönlichkeit der Kirche herleite; nach seiner Ansicht wird die völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit der Kirche dadurch begründet, daß die Konkordate als zur Völkerrechtsordnung gehörig angesprochen werden.

[20] Verhandlungen des Bayerischen Landtages, 2. Tagung, 1924/25, Beilagenband 1, Beilage 611.

[21] Artikel 29 Abs. 1 der preußischen Verfassung bestimmt: »Staatsverträge bedürfen seiner (des Landtags) Genehmigung, wenn sie sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen.« – Drucksachen des Preußischen Landtages, Tagung 1928/29 Nr. 2732, S. 16. Die preußische Staatsregierung hat allerdings in den späteren Verhandlungen im Landtag diese Rechtsauffassung fallen gelassen. Der Minister für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung, Becker, er-

kennung ihrer Unabhängigkeit gewann vor allem in der Zeit stark an Boden, in der der Staat Italien durch die Annexion des Kirchenstaates dem Papst die Souveränität über diesen entzogen hatte[22]. Aber auch seitens der Kirche steht, mindestens seit der Enzyklika »Immortale Dei« Leos XIII. vom 1. November 1885 fest, daß »die Kirche den Staat als eine vollständige, nicht von ihr abgeleitete Gemeinschaft anerkennt (utraque potestas est in suo genere maxima)«.

Den zwischen Kirche und Staat vereinbarten Konkordaten kann die völkerrechtliche Vertragsnatur nicht deswegen abgesprochen werden, weil diese Verträge nicht gemäß Artikel 18 der Völkerbundssatzung beim Völkerbund registriert worden seien. Einmal bestand die Registrierungspflicht nur für Verträge zwischen den Völkerbundsmitgliedern, und zum anderen trifft diese Behauptung nicht zu, da auch einzelne Konkordate beim Völkerbund angemeldet und durch den Generalsekretär registriert worden sind[23].

Folgende Tatbestände bestätigen die völkerrechtliche Stellung und die Funktionen des Heiligen Stuhles in der internationalen Staatenpraxis:

1. Der Heilige Stuhl erkennt über sich keine Person und keine staatliche Gemeinschaft an, von deren Normen er abhängig wäre. Andererseits behauptet kein Staat, daß der Heilige Stuhl seinen Rechtsnormen unterworfen sei. Die vom Heiligen Stuhl beanspruchte

---

klärte, offensichtlich um den Gegnern des Konkordats dessen Annahme unbedenklicher erscheinen zu lassen, daß es sich nicht um einen wahren völkerrechtlichen Vertrag handele, sondern um einen pactum sui generis, dem nicht alle Wirkungen jenes eignen. Vgl. Tagung 1928/29, Bd. 6, S. 7665, 7704 und 7740. Auf Seite 7704 führt Becker aus: »Die katholische Kirche betrachtet es als unwürdig, sich in kirchlichen Dingen unter einen Schiedsspruch zu stellen. Schon daraus ersehen Sie, daß es sich hier nicht um einen formalen völkerrechtlichen Vertrag handelt, denn bei einem solchen Vertrag erkennen beide Parteien ein Schiedsgericht an. Das ist einer der Punkte, weshalb ich von einem pactum sui generis gesprochen habe.«

[22] Es ist in diesem Zusammenhang interessant, darauf hinzuweisen, daß einige Neustaaten, wie Finnland und Estland, als Völkerrechtssubjekte vom Papst anerkannt sind und diese Länder sich amtlich darauf berufen haben. Vgl. Strupp, Grundzüge des positiven Völkerrechts, Bonn 1928, S. 38, zitiert bei v. d. Heydte a. a. O. S. 576.

[23] Verdroß a.a.O. S. 147 mit Verweis auf Wagnon.

Souveränität wird, mindestens was die Person des Papstes anbelangt, allgemein anerkannt[24]].

2. Der Heilige Stuhl besitzt unbestritten das aktive und passive Gesandtschaftsrecht. Im diplomatischen Verkehr genießen die Gesandten des Heiligen Stuhles in der Regel den Vorrang vor allen anderen Gesandten – ein in der Wiener Schlußakte von 1815 festgelegtes Privileg. In Artikel 12 des Lateranvertrages wird ausdrücklich hervorgehoben, daß der diplomatische Verkehr mit dem Heiligen Stuhl nach den Regeln des Völkerrechts zu beurteilen sei[25]].
3. Die vom Heiligen Stuhl mit den Staaten abgeschlossenen Verträge (Konkordate) werden in der Regel als völkerrechtliche Verträge anerkannt[26]].
4. Der Heilige Stuhl nimmt »in Kundgebungen, die sich an die ganze Welt richten und die mindestens für die Katholiken der ganzen Welt Leitsätze sind, die ihr Handeln bestimmen, zu Fragen des Völkerrechts grundsätzlich Stellung«. Er übt dadurch eine gewaltige moralische Macht aus, die, im Methaphysischen verwurzelt und auf das Jenseits ausgerichtet, durch den auf anderer Ebene existierenden Staat unangreifbar ist. Erinnert sei hier an die ständigen Weihnachtskundgebungen seit Ausbruch des zweiten Weltkrieges oder an den Briefwechsel zwischen dem Papst und Präsident Truman im Jahre 1947[27]].

---

[24]] v. d. Heydte a.a.O. S. 574 mit Literaturnachweis.

[25]] Artikel 12 lautet: »L'Italia riconosce alla Santa Sede il diritto di legazione attivo e passivo secondo le regole generali del diritto internazionale.«

[26]] Dies schließt nicht aus, daß sich, durch die Natur der Konkordate bedingt, bisweilen einige Besonderheiten in ihnen befinden (Beispiele bei Kaiser a.a.O. S. 82f.)

[27]] v. d. Heydte a.a.O. S. 574 mit Literaturnachweis.

II. DER ABSCHLUSS DES REICHSKONKORDATS UND SEIN BESTAND BIS 1945

§ 7: Die Bemühungen um den Abschluß eines Reichskonkordats in der Weimarer Republik

Die Weimarer Verfassung gab dem Reich – anders als das Grundgesetz dem Bund – eine weitreichende Vollmacht, gesetzlich in die Religions-, Kirchen- und Kulturpolitik einzugreifen. Wohl war auch die Weimarer Verfassung ein Kompromiß zwischen den Vertretern der überkommenen föderalistischen Ordnung und denjenigen des zentralistischen Einheitsstaates. Nach dem Entwurf, den Hugo Preuß am 20. Januar 1919 noch vor Beginn der Nationalversammlung in Weimar veröffentlichte, stand die Gesetzgebung ausschließlich dem Reiche zu. Gegen einen derartig unitarischen Einschlag der Verfassung wehrten sich vor allem die Länder Preußen und Bayern, so daß sich die Regierung veranlaßt sah, am 22. Februar 1919 einen Entwurf zu veröffentlichen, der dem Zentralismus manche Schranken setzte. Dieser Entwurf wurde im wesentlichen auch Bestandteil der am 11. 8. 1919 unterzeichneten Verfassung.

Das Reich hatte wieder die Möglichkeit, in der Religions- und Kulturpolitik die Initiative zu ergreifen und auch konkordatäre Vereinbarungen zu erzielen. Reichsaußenminister Hermann Müller gab bereits in der 3. Sitzung des 16. Ausschusses der Nationalversammlung (Parlamentarischer Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten) am 27. September 1919 einen Bericht über die Gestaltung der künftigen diplomatischen Beziehungen Deutschlands zum Heiligen Stuhl. Er teilte die Errichtung einer deutschen Botschaft beim Vatikan mit und begründete dies mit dem Hinweis, daß gedeihliche Beziehungen zum Vatikan im Hinblick auf eine Reihe schwebender Fragen, wie z. B. der möglichen Errichtung eines Bistums im Saargebiet, für Deutschland von größter Bedeutung seien. Als Fernziel nannte der Reichsaußenminister eine vertragliche Festlegung der Beziehungen zwischen Deutschland und dem Heiligen Stuhl. Nach den Berichten des bayerischen Gesandten beim Heiligen Stuhl, Otto Frhr. Ritter von Groensteyn, spielte bei den Verhandlungen über die Errichtung einer Reichsnuntiatur und einer Reichsbotschaft die Frage eines Reichs-

konkordats eine entscheidende Rolle. Die deutsche Reichsregierung habe, diesen Berichten zufolge, im Winter 1919/1920 den Abschluß eines Reichskonkordats als die »logische Folge der Errichtung einer Reichsnuntiatur und einer Reichsbotschaft« bezeichnet. Das Angebot zum Abschluß eines Reichskonkordats erfolgte nach dem Bericht von Groensteyns seitens der Reichsregierung, da der Gedanke der Errichtung einer Reichsnuntiatur der Kurie seit langem vertraut war[1]. So konnte es nicht verwundern, daß der damalige Reichspräsident der Republik, Friedrich Ebert, bei der feierlichen Überreichung des Beglaubigungsschreibens des Apostolischen Nuntius Pacelli im Reichspräsidentenpalais am 30. Juni 1920 auf die Ausführungen des Nuntius, die in der Umreißung seines Auftrages ihren Höhepunkt fanden: »...aus diesem Grund hat mir der allerhöchste Oberhirte den hohen Auftrag erteilt, mit den zuständigen Autoritäten die Beziehungen zwischen Kirche und Staat in Deutschland von neuem so zu regeln, wie es der neuen Lage und den heutigen Bedürfnissen entspricht«, erwiderte: »...mit Ihnen, Herr Nuntius, denke ich, die vor uns liegende Aufgabe, das Verhältnis zwischen Kirche und Staat in Deutschland neu zu regeln. Das soll geschehen auf Grund der Verfassung der Republik, die vollste Gewissensfreiheit verbürgt. Die Reichsregierung ist sich bewußt, daß hier eine die berechtigten Interessen beider Teile dauernd befriedigende Einigung erstrebt werden muß. Sie dürfen des größten Verständnisses und Entgegenkommens auf deutscher Seite von vorneherein versichert sein...«[2]

Die Aufrichtigkeit dieser Sätze wurde noch durch die nachfolgenden Worte des Reichspräsidenten unterstrichen: »...die Beziehungen zwischen den europäischen Völkern müssen im Geiste des Friedens und Vertrauens wieder aufgerichtet werden. Deutschland ist entschlossen, hieran mit allen Kräften mitzuarbeiten. Soll diese weltgeschichtliche Aufgabe gelöst werden, dann müssen sich alle Völker zu dem Gedanken der Nächstenliebe und Versöhnung bekennen, deren unermüdlicher Verkünder Seine Heiligkeit der Papst stets gewesen ist«.

Die sofortige Inangriffnahme der Arbeiten für das geplante Konkordat bestätigen am besten die Ernsthaftigkeit obiger Worte. Das Ka-

---

[1] Deuerlein a.a.O., ferner Jestaedt a. a. O. S. 338ff. mit weiterer Literatur.

[2] Archiv für Katholisches Kirchenrecht, 100. Bd. (1920), S. 128f.

binett Fehrenbach erteilte den Auftrag zur Anfertigung eines Entwurfes, dessen Arbeiten auch von den folgenden Kabinetten Wirth und Marx weitergeführt wurden[3]. Mit der Anfertigung eines Entwurfes wurde nach den Ausführungen Schreibers der Vatikanreferent des Auswärtigen Amtes, Richard Delbrück, betraut. Dieser Entwurf sah eine Rahmengesetzgebung vor, in der die religions- und kulturpolitischen Bestimmungen der Weimarer Verfassung, soweit sie dafür in Betracht kamen, wiedergegeben waren. Der damalige Reichskanzler Wirth soll diesen Entwurf des Auswärtigen Amtes 1921 dem Kabinett als Vorlage überreicht haben[4]. Auf seine Einzelheiten braucht hier nicht eingegangen zu werden, denn wenn dieser Entwurf in der Folge auch einen Einfluß auf die Vorbereitungen für das Bayern-Konkordat und in geringerem Umfang auch für das preußische Konkordat gewonnen haben mag, so dürfte er doch wohl kaum die allein ausschlaggebende Grundlage für das Reichskonkordat gewesen sein[5].

Es ist richtig, daß die im Delbrück-Entwurf geregelte Materie weitgehend auch derjenigen des Reichskonkordats entspricht. Daraus können aber nicht zu weitgehende Schlüsse gezogen werden, da diese Materie sich für eine Regelung in einem Konkordat, das im Rahmen der Weimarer Verfassung vereinbart werden sollte, leicht anbot. Aber sowohl der Aufbau, als auch die materielle Regelung von Einzelfragen des Reichskonkordats weichen z. T. so weitgehend vom Delbrück-Entwurf ab, daß angenommen werden muß, daß noch weitere Entwürfe in der Weimarer Republik ausgearbeitet worden sind.

Nicht nur das Auswärtige Amt, sondern auch das Innenministerium hatten sich eingehend mit dieser ausführlich diskutierten Frage beschäftigt. Eine Reihe von Entwürfen wurde ausgearbeitet. Auf Grund dieser Vorarbeiten, die zum Teil auch dem Hl. Stuhl bekannt waren, konnten die Verhandlungen, die von Papen im Jahre 1933 führte, in verhältnismäßig kurzer Zeit zum Abschluß eines Vertrages führen. Die schweren außen- und innenpolitischen Erschütterungen: Inflation,

[3] Vgl. Schreiber a.a.O. S. 164.

[4] Nach Schreiber a.a.O. S. 167.

[5] In großer Ausführlichkeit geht Schreiber a. a. O. S. 169ff. auf diesen Entwurf, den er auch im Wortlaut bringt, ein.

Reparationen, die Besetzung des Rheinlandes und des Ruhrgebietes zu Beginn der zwanziger Jahre, waren der Fortführung einer Konkordatspolitik wenig günstig. Dennoch wurde immer wieder der Entwurf für ein Reichskonkordat im politischen Leben diskutiert. Wolffs Telegraphisches Büro gab mit der Erklärung vom 7. Februar 1927 einen Abriß jüngster Konkordatsgeschichte wieder; in dieser wird u. a. ausgeführt: »Das Problem einer Verständigung mit den kirchlichen Stellen über die vielfachen Wechselbeziehungen zwischen Staat und Kirche, soweit eine Reichszuständigkeit auf diesem Gebiete in Frage kommt, ist seit Erlaß der neuen Reichsverfassung fast von allen Kabinetten erwogen worden. Ein früheres, vom Reichskanzler Dr. Marx geführtes Reichskabinett hat im Oktober 1924 beschlossen, die nötigen Vorarbeiten für ein Reichskonkordat wieder aufzunehmen. Aber auch Reichskanzler Dr. Luther hat immer auf den Abschluß eines derartigen Konkordats Wert gelegt«[6]. Außenminister Stresemann antwortete am 5. April 1927 auf eine Anfrage im Reichstag: ». . . mache ich kein Hehl daraus, daß ich, nachdem mit Bayern ein Konkordat abgeschlossen worden ist, nachdem wir eventuell vor dem Abschluß eines Konkordats zwischen Preußen und dem Vatikan stehen, der Meinung bin, daß es wünschenswert ist, ein Reichskonkordat abzuschließen[7].

Auch im Bayerischen Landtag war der Gedanke an ein Reichskonkordat lebendig, als der Abgeordnete Dr. Hoegner in der Debatte über die Billigung des bayerischen Konkordats zu bedenken gab, ob es nicht ratsamer sei, daß Bayern sich mit anderen deutschen Staaten über den Abschluß eines gemeinschaftlichen Reichskonkordats einige. Der dann erfolgte Abschluß des bayerischen Konkordats durchbrach die Zurückhaltung der Länder zu der Frage eigener Konkordate und in der Folge nahm auch Preußen mit aller Energie die Arbeiten für die Verabschiedung eines Landeskonkordats auf, die 1929 zur Ratifikation des Preußischen Konkordats führten. Durch diese Konkordate mußte das Interesse an einem Reichskonkordat erlahmen, da der

---

[6] Wiedergegeben bei Schreiber, Demokratie, a.a.O. S. 87f.

[7] Stenographischer Bericht 1927, Sp. 10, 508, zitiert bei Schreiber, Demokratie, a.a.O. S. 127f.; Vgl. auch R. Lieber, zur Konkordatsfrage (Stimmen der Zeit 113. Bd., 1927, S. 401ff.; E. Schneider, Zum Abschluß des RK (Thüring. Volkswacht vom 15./16. 7. 1933); Hudal a.a.O. S. 10ff.

überwiegende Teil des Reichsgebiets nunmehr durch Konkordate verpflichtet war. So kam es nach 1927 im Reichstag zu keinen Debatten mehr über den Abschluß eines Reichskonkordats und die Weimarer Republik konnte trotz der viel Erfolg versprechenden Ansätze keine vertragliche Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat mehr erreichen. Mit dem Tode des ersten Reichspräsidenten verlor die Republik einen Staatsmann, der sehr genau die Vorteile erkannt hatte, die ein friedliches, vertraglich gesichertes Nebeneinanderleben von Staat und Kirche gerade für den Staat bedeutet. Mit Bedauern ist festzustellen, daß es der Weimarer Republik nicht gelang, das Versprechen ihres ersten Präsidenten einzulösen und dies um so mehr, als eine Einigung mit dem Heiligen Stuhl nicht an sachlichen Meinungsverschiedenheiten, sondern an der politischen Anfälligkeit der Weimarer Republik gescheitert ist.

§ 8: Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für den Abschluß des Reichskonkordats

Artikel 45 der Weimarer Verfassung bestimmte, daß die völkerrechtliche Vertretung des Reiches dem Reichspräsidenten obliege. Nach Artikel 45 Abs. 1 Satz 2 schloß der Reichspräsident die Verträge mit auswärtigen Mächten ab. In Ergänzung hierzu bestimmte Art. 78 Abs. 1, daß die Beziehungen zu den auswärtigen Staaten ausschließlich Sache des Reichs seien. Während die Artikel 78 und 45 Abs. 3 von auswärtigen bzw. fremden Staaten sprechen, spricht Art. 45 Abs. 1 von auswärtigen Mächten. In der Literatur werden »auswärtige Mächte« teilweise den »auswärtigen Staaten« gleichbedeutend gesetzt[1]. Andere halten den Begriff der »auswärtigen Mächte« für umfassender als den der »auswärtigen Staaten«, welcher Ansicht wohl beizutreten ist[2]. Wäre nämlich der Begriff »auswärtige Mächte« nicht umfassender als der »auswärtige Staaten«, so wären die Beziehungen zu Gebilden, die keine Staaten, aber dennoch Völkerrechtssubjekte sind, wie die Katholische Kirche, das Rote Kreuz, der Völkerbund usw., verfassungsrechtlich nicht geregelt worden. Dies ist unwahrscheinlich und es liegt

---

1] S. z. B. Anschütz a.a.O. zu Artikel 45 (2).

2] Poetzsch-Heffter a.a.O. zu Artikel 45 (4e).

näher, den Begriff »Auswärtige Mächte« als Oberbegriff zu betrachten, der sowohl die Völkerrechtssubjekte, die Staaten sind, als auch diejenigen Völkerrechtssubjekte, die nicht Staaten sind, umfaßt. So ergibt sich denn aus Artikel 78 Abs. 2 der Weimarer Verfassung, daß nur die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten ausschließlich Sache des Reichs ist, die Beziehungen zu auswärtigen Mächten aber, die nicht Staaten sind, auch von den Ländern gepflegt werden können.

Diese Regelung ist im Hinblick auf die besonderen Aufgaben, die den Nicht-Staaten-Völkerrechtssubjekten obliegen, gerechtfertigt[3].

Der Verfassungsgesetzgeber hat nicht nur den Ländern das Recht belassen, mit Völkerrechtssubjekten, die nicht Staaten sind, ohne Zustimmung des Reiches Verträge abzuschließen, sondern auch dem Reich selber die Möglichkeit gegeben, mit diesen unter erleichterten Voraussetzungen Verträge zu tätigen, indem er für diese Verträge, auch wenn sie sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, auf die Zustimmung des Reichstags verzichtete. Art. 45 Abs. 3 schreibt vor, daß Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, der Zustimmung des Reichstags bedürfen. Da diese Bestimmung auf die Staaten beschränkt ist, war der Reichspräsident nach begründeter Auslegung ermächtigt, auch ohne Zustimmung des Reichstags mit auswärtigen Mächten, die keine Staaten sind, Verträge völker- und staatsrechtlich verbindlich zu vereinbaren.

Gegen eine derartige Auslegung der in Frage kommenden Bestim-

---

[3] Den Ländern bleibt die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Mächten, die nicht Staaten sind, soweit sie materiell und formell dazu überhaupt befugt sind, sowohl nach Artikel 78 als auch nach Artikel 45 erhalten. Artikel 45 Abs. 1, Satz 1 in Verbindung mit Artikel 78 Abs. 1 gibt dem Reichspräsidenten das Recht, das Reich und die Länder gegenüber ausländischen Staaten zu vertreten, von der Ausnahme des Artikels 78 Abs. 2 hier abgesehen. Dagegen obliegt gegenüber auswärtigen Mächten, die keine Staaten sind, dem Reichspräsidenten nur die Vertretung des Reichs. Die Länder konnten ohne Zustimmung des Reichs Verträge mit auswärtigen Mächten, die keine Staaten sind, schließen. So bedurfte es auch für das Zustandekommen der Länderkonkordate nicht der Zustimmung des Reichs.

mungen der Weimarer Verfassung können andererseits, namentlich für den Abschluß von Konkordaten, die auf die Regelung der innerstaatlichen Verhältnisse von Staat und Kirche gerichtet sind und dadurch unmittelbare innerstaatliche Wirkungen erzielen, Bedenken insbesondere deshalb entstehen, weil damit dem Reichspräsidenten die Möglichkeit gegeben worden wäre, in die Gesetzgebung, die gemäß Artikel 68 Abs. 2 der Weimarer Verfassung dem Reichstag vorbehalten war, einzugreifen, was der Verfassungsgesetzgeber zweifellos nicht wollte. Es erübrigt sich aber, auf diese Frage näher einzugehen, da die Zustimmung der an der Gesetzgebung beteiligten Körperschaften zum Reichskonkordat durch das sogenannte Ermächtigungsgesetz jedenfalls überflüssig geworden war[4].

In die Religions-, Kirchen- und Kulturpolitik gesetzgeberisch einzugreifen, gab die Weimarer Reichsverfassung – im Gegensatz zum Bonner Grundgesetz – dem Reich eine – wenn auch beschränkte – Vollmacht. Nach Artikel 10 Ziff. 1 WRV war das Reich berechtigt, im Wege der Gesetzgebung Grundsätze für die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften aufzustellen. Die Grundsatzkompetenz des Reiches überließ aber den Ländern einen genügenden Spielraum zur eigenen, in der Regel ausgestaltenden Gesetzgebung. Inhaltlich zielte Artikel 10 Ziff. 1 WRV insbesondere auf die Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche, welches in seinen wesentlichen Grundzügen bereits in den Artikeln 135ff. über Religion und Religionsgesellschaften und den Artikel 142ff. die Bildung und Schule betreffend, verfassungsrechtlich normiert war. Damit wurde dem Reich die Möglichkeit gegeben, mit dem Heiligen Stuhl eine Vereinbarung über grundsätzliche Fragen in den Beziehungen von Staat und Kirche zu treffen.

Das Reichskonkordat wurde gemäß Art. 45 Abs. 1 der Weimarer

---

[4] Artikel 4 des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933 (RGBl. 1933 Teil I, S. 141) bestimmte, daß Verträge des Reichs mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, nicht der Zustimmung der an der Gesetzgebung beteiligten Körperschaften bedürfen. – Auf die Bedeutung, die das Ermächtigungsgesetz a) für die Transformation des Reichskonkordats in innerstaatliches Recht hatte, wird in § 10 dieser Arbeit, b) für die völkerrechtliche Wirksamkeit des Reichskonkordats hatte, in § 13 dieser Arbeit noch näher eingegangen werden.

Verfassung durch den Reichspräsidenten abgeschlossen[5]. Die Unterschrift des Staatsoberhauptes unter den Vertrag ist nicht erforderlich – an der ordnungsgemäßen Bevollmächtigung des Vizekanzlers kann kein Zweifel bestehen. Die Präambel bezeichnet den Reichspräsidenten als Kontrahenten des Heiligen Stuhles und benennt den Vizekanzler des Deutschen Reiches als bevollmächtigten Vertreter. Der Reichspräsident war für den Abschluß des Reichskonkordats zuständig, weil dieses Gegenstände regelte, die der Reichsgesetzgebung vorbehalten waren[6]. Das Reichskonkordat wurde am 20. Juli 1933 gemäß den Bestimmungen der Weimarer Verfassung ordnungsgemäß abgeschlossen und trat gemäß Art. 34 Reichskonkordat nach dem erfolgten Austausch der Ratifikationsurkunden in der Città del Vaticano am 10. September 1933 in Kraft.

§ 9: Das Verhältnis zwischen Staat und Kirche im Jahre 1933

Der Osservatore Romano nahm im Jahre 1949 in einer Artikelserie ausführlich zu den Gründen Stellung, die den Heiligen Stuhl im Jahre 1933 veranlaßten, das Reichskonkordat mit der Hitler-Regierung[1] abzuschließen und fragte[2]: »Wie konnte der Heilige Stuhl diesen Plan, der seit vielen Jahren ausgearbeitet war, zurückweisen, nur deshalb, weil er jetzt von einer Regierung präsentiert wurde, die zwar verdächtig und nicht erwünscht war?«
Die Initiative zum Abschluß einer Vereinbarung mit dem Heiligen Stuhl ging von der Reichsregierung aus.

5] Wäre der Heilige Stuhl weder ein »auswärtiger Staat«, noch überhaupt ein Staat, noch eine »auswärtige Macht« im Sinne des Artikels 45 Abs. 1 – Anschütz, a.a.O. zu Artikel 78 (7) –, so wäre der Reichspräsident für den Abschluß des Reichskonkordats nicht zuständig gewesen.

6] Artikel 10, Ziff. 1, 2, Artikel 135 ff. der Weimarer Verfassung.

1] In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, daß in der Reichsregierung am Tage der Paraphierung des Reichskonkordats nur vier nationalsozialistische Minister gegenüber acht Nichtnationalsozialisten saßen. Wenn auch der Einfluß Hitlers auf dieses Kabinett nicht übersehen werden darf und es zweifelhaft sein mag, ob die Reichsregierung zu diesem Zeitpunkt tatsächlich noch Kollegialorgan war, so war zu dieser Zeit jedenfalls noch die Geschäftsordnung der Reichsregierung aus dem Jahre 1924 in Kraft, die erstmalig durch den Erlaß v. 20. 3. 1935 (R.Min.Bl. S. 423) geändert worden ist.

2] Osservatore Romano, 11. 1., 20. 1. und 27. 1. 1949.

Die Akten des Auswärtigen Amtes, die nähere Auskunft geben könnten, sind noch nicht veröffentlicht[3]. Unter Berücksichtigung der Situation, der sich der Heilige Stuhl nach der »Machtergreifung« im Jahre 1933 in Deutschland gegenübersah, wäre es kaum verständlich gewesen, wenn er die ihm angetragenen Verhandlungen und damit die Möglichkeit ausgeschlagen hätte, tragbare Verhältnisse zwischen Kirche und Staat in Deutschland zu erreichen. Das Verhältnis zwischen dem nationalsozialistischen Staat und der katholischen Kirche war äußerst gespannt, da die Kirche, sowohl aus moraltheologischen als auch aus dogmatischen Gründen, die kulturpolitischen Ziele des Nationalsozialismus aufs schärfste bekämpfte. Der Osservatore Romano erklärte 1930[4], daß die Zugehörigkeit zur NSDAP ebenso unvereinbar sei mit dem katholischen Gewissen, wie die Zugehörigkeit zum Sozialismus aller Färbungen allgemein mit dem katholischen Bewußtsein unvereinbar sei. In gleicher Weise hatten die Bischöfe der Paderborner Kirchenprovinz in ihrem Hirtenschreiben vom 10.3.1931, dem sich die anderen deutschen Bischöfe angeschlossen hatten, den Nationalsozialismus verurteilt, indem sie feststellten, daß für katholische Christen die Zugehörigkeit zur NSDAP unerlaubt sei, solange und soweit die nationalsozialistische Bewegung politische Auffassungen kundgebe, die mit der katholischen Lehre unvereinbar seien[5]. Die Kluft zwischen katholischem Glauben und katholischer Lehre einerseits und nationalsozialistischer Weltanschauung andererseits war so tief und unüberbrückbar, daß eine Verständigung über die Grenzbereiche in den Beziehungen zwischen Kirche und Staat mit der Machtergreifung unbedingt notwendig wurde, wollte man die vollständige Unterdrückung jeglichen katholischen Lebens verhindern.

Die Situation, in der sich der Heilige Stuhl 1933 befand, wird am besten durch die Worte charakterisiert, die der damalige Kardinalstaatssekretär Pacelli als Papst Pius XII. am 2. Juni 1945 hierzu fand: »Im Frühjahr 1933 ersuchte die deutsche Regierung den Heiligen

---

[3] Nach Pressemeldungen sind die vollständigen Konkordatsakten im Archiv des Foreign-Office in London aufgefunden worden, vgl. 1. Septemberheft 1953 des »Spiegel«. Sie stehen jetzt der deutschen Regierung zur Verfügung

[4] L'Osservatore Romano 1930, Ausgabe Nr. 238.

[5] Vgl. hierzu Jestaedt, der a.a.O. S. 339ff. einen ausführlichen Überblick über die Entwicklung, die zum Abschluß des Reichskonkordats führte, gibt.

Stuhl um den Abschluß eines Konkordates mit dem Reich. Der Gedanke fand die Zustimmung auch des Episkopats und wenigstens des größeren Teiles der deutschen Katholiken... Für die Kirche war der Gedanke maßgebend, daß weder das Konkordat, das mit einigen Einzelstaaten abgeschlossen wurde, noch die Weimarer Verfassung eine ausreichende Gewähr oder Garantie boten, daß Überzeugung, Glaube, Rechte und Handlungsfreiheit der Katholiken geachtet würden... Unter solchen Umständen konnten diese Sicherungen nur erreicht werden durch die Abmachungen mit der Reichsregierung in der feierlichen Form eines Konkordats. Da zudem sie selbst den Vorschlag gemacht hatte, wäre, im Falle der Ablehnung, die Verantwortung für alle üblen Folgen auf den Heiligen Stuhl zurückgefallen...[6]].«

Die Zurückweisung des Vertragsangebots wäre eine bequeme aber ohne Zweifel schädliche Geste für die religiöse Freiheit sowohl der Katholiken als auch der Nicht-Katholiken in Deutschland gewesen. »In der Tat, der Verzicht auf den Versuch, die beginnende Bedrohung der Freiheit der Religion und der Schule zu entfernen oder wenigstens herabzumildern mittels eines Vertrages, der – abgeschlossen vor aller Welt – einigermaßen den totalitären Angriff des neuen Regimes bremsen konnte, würde die Aufgabe einer Verteidigungsmöglichkeit bedeutet haben, auf die sowohl die deutschen Katholiken als auch die Nicht-Katholiken ein Recht hatten, denen an der religiösen Freiheit in Deutschland gelegen war[7]].«

Die Reichsregierung gab sich alle Mühe, den Widerstand des Heiligen Stuhls gegen den Nationalsozialismus zu untergraben. Zu diesen Bemühungen gehört auch Hitlers Rede am 23. März 1933 im Reichstag, in der er u.a. erklärte: »Die nationale Regierung sieht in den beiden christlichen Konfessionen die wichtigsten Faktoren zur Entfaltung unseres Volkstums. Sie wird die zwischen ihnen und den Ländern abgeschlossenen Verträge respektieren. Ihre Rechte sollen nicht angetastet werden... Die nationale Regierung wird in Schule und Erziehung den christlichen Konfessionen den ihnen zukommenden Einfluß einräumen und sicherstellen. Ihre Sorge gilt dem aufrichtigen Zusammenleben zwischen Staat und Kirche... daß die Reichsregierung

[6]] Reden Pius XII., Regensberg'sche Buchhandlung, Münster 1946, Seite 24f.
[7]] L'Osservatore Romano v. 20. 1. 1949.

den größten Wert darauf legt, die freundschaftlichen Beziehungen zum Heiligen Stuhl weiter zu pflegen und auszugestalten[8].«

Anfang April 1933 reiste von Papen nach Rom. Über die nun beginnenden Vertragsverhandlungen berichtete der bayerische Gesandte beim Heiligen Stuhl, Otto Frhr. Ritter von Groensteyn am 12. Juli 1933 wie folgt[9]: »Es soll nicht gesagt sein, daß die Verhandlungen sehr glatt liefen. Sie setzten hier im Gegenteil sehr schroff ein, so schroff sogar, daß die deutschen Vertreter daran dachten, unverrichteterdinge abreisen zu müssen. Damit rechnete Kardinal Pacelli, als er sich gezwungen sah, die Verhandlungen mit einer äußerst scharfen Tirade einzuleiten, um sich darüber zu beklagen, daß in letzter Zeit in Deutschland und besonders in Bayern viele Geistliche und führende Persönlichkeiten der katholischen Parteien und der katholischen Organisationen seitens amtlicher Stellen derartige Beschimpfungen, Mißhandlungen und Freiheitsberaubungen zu erleiden gehabt hätten, daß die Kirche auf das peinlichste habe berührt sein müssen, und daß unter diesen Umständen selbstverständlich für den Vatikan keine Veranlassung bestanden habe, sich, wie in der Presse behauptet worden sei, erfreut über die kirchlich-politischen Verhältnisse in Bayern zu zeigen. Der Papst sei auch sehr ungehalten darüber gewesen, daß an ihn adressierte Briefe in Deutschland amtlich geöffnet worden seien. Ähnliches sei auch mit amtlichen, an das Päpstliche Staatssekretariat gerichteten Schreiben geschehen und dies seien alles Dinge, die die Atmosphäre eher vergifteten als für Konkordatsverhandlungen vorbereiteten.«

Aus den verhältnismäßig kurzen Vertragsverhandlungen können nicht Schlüsse etwa dahingehend gezogen werden, daß dem Heiligen Stuhl der Abschluß des Vertrages leicht gefallen wäre. Sie sind aus den langjährigen Vorbereitungen zu erklären, die den Verhandlungen im Frühjahr 1933 bereits vorangegangen waren. Die Worte, die der damals regierende Papst Pius XI. in der im Jahre 1937 veröffentlichten Enzyklika »Mit brennender Sorge« – die, entgegen den Gepflogenheiten des Heiligen Stuhls, nicht in lateinischer, sondern in deutscher Sprache abgefaßt war – zum Reichskonkordat fand, lassen deutlich erkennen, wie schwer dem Heiligen Stuhl der Abschluß dieses Ver-

---

8] Völkischer Beobachter Nr. 83 v. 24. 3. 1933

9] Wiedergegeben bei Deuerlein a. a. O.

trages gefallen war: »Als Wir, Ehrwürdige Brüder, im Sommer 1933 die Uns von der Reichsregierung angetragenen Verhandlungen wieder aufnahmen, auf der Basis eines jahrelangen früher ausgearbeiteten Entwurfs, und zwar zur Befriedigung Euer aller mit einer feierlichen Vereinbarung abschließen ließen, leitete Uns die pflichtgemäße Sorge, die Freiheit der kirchlichen Heilsmission in Deutschland zu schützen und das Wohl der ihr anvertrauten Seelen sicherzustellen, aber auch zugleich der aufrichtige Wunsch der friedlichen Weiterentwicklung und Wohlfahrt des Deutschen Volkes einen wesentlichen Dienst zu erweisen. Trotz mancher schwerer Bedenken haben Wir Uns damals den Entschluß abgerungen, Unsere Zustimmung nicht zu versagen«, da »Wir einzig Christus suchend und das, was Christi ist, niemandem die Friedenshand der Mutter Kirche verweigern, der sie nicht selbst zurückschlägt.«

Der Abschluß des Reichskonkordats bedeutete keinesfalls eine Anerkennung der Lehre und Ziele des Nationalsozialismus durch den Heiligen Stuhl. Gegen die in diesem Sinne laut gewordenen Äußerungen, die insbesondere in der deutschen Presse erschienen waren und den Anschein zu erwecken versuchten, als habe der Heilige Stuhl mit dem Abschluß des Reichskonkordats die nationalsozialistische Ideologie anerkannt, wandte sich bereits einige Tage nach der Unterzeichnung dieses Vertrages der Osservatore Romano mit aller Deutlichkeit[10]: »Hier und dort tritt in den Zeitungskommentaren die Auffassung zutage, daß die Tatsache des Abschlusses des Konkordats zwischen dem Heiligen Stuhl und Deutschland seitens des Heiligen Stuhls selber das Aufgeben seines üblichen Verhaltens vor den verschiedenen Regierungsformen bedeute, und daß es statt dessen eine Billigung und Anerkennung einer bestehenden Strömung von Lehren und politischen Ansichten sei. Diese Behauptung verdient eine Klarstellung. Es wird in der Tat nicht überflüssig sein, daran zu erinnern, daß der Heilige Stuhl mit den Staaten verhandelt, um von ihnen die Rechte und die Freiheit der Kirche garantiert zu bekommen unter Ausschluß anderer Rücksichten. Die verschiedenen Staatsverfassungen sind innere Angelegenheiten der einzelnen Nationen und – immer ausgenommen die Rechte Gottes und der Kirche – gehen einzig und allein die einzelnen Völker an, die frei sind, im Rahmen eines rechten

[10] L'Osservatore Romano vom 27. 7. 1933.

bürgerlichen Lebens die Regierungsformen zu wählen, die am besten dem Wohle und Gedeihen des Landes entsprechen. Die Kirche ihrerseits nimmt immer zu dem Zweck mit den Staaten Verbindung auf, um leichter ihre göttliche Sendung entfalten und ausführen zu können im Rahmen einer gerechten Regelung der Beziehungen zwischen den beiden Mächten. Daraus ergibt sich dann immer der Vorteil des religiösen Friedens zum Wohle der Völker selbst.«

§ 10: Der Abschluß und die Transformation des Reichskonkordats in innerdeutsches Recht

Am 20. Juli 1933 wurde das Reichskonkordat durch Vizekanzler Franz v. Papen für das Deutsche Reich und durch Kardinalstaatssekretär Eugenio Pacelli für den Heiligen Stuhl in der Vatikanstadt unterzeichnet. Das Reichskonkordat wurde nach damaligem Staatsrecht ordnungsmäßig ratifiziert. Es trat mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden am 10. September 1933 in Kraft. Der Austausch der Ratifikationsurkunden wurde durch den damaligen Reichsinnenminister Frick amtlich bekanntgegeben[1]. Völkerrechtlich war das Konkordat damit wirksam geworden, woran seitens der Kontrahenten niemals gezweifelt wurde.

Es ist umstritten, ob Konkordate erst besonderer Gesetzesvorschriften bedürfen, um innerstaatliche Wirksamkeit zu erlangen. Dies dürfte kaum erforderlich sein, da Konkordate die innerstaatliche Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche beabsichtigen, und infolgedessen der Vertragszweck auf die unmittelbare innerstaatliche Wirkung des Vertrages ausgerichtet ist[2]. Hier mag diese Frage dahingestellt bleiben, da das nach den Vorschriften des sogenannten Ermächtigungsgesetzes vom 24. März 1933 verabschiedete Reichsgesetz zur Durchführung des Reichskonkordats vom 10. September 1933[3], das vorschriftsmäßig vom Reichskanzler Adolf Hitler, dem Reichsaußenminister Freiherrn von Neurath und dem Reichsinnenminister Frick

[1] Reichsgesetzblatt 1933 II S. 679.

[2] Weber a. a. O. S. 30: Artikel 4 der Reichsverfassung transformierte völkerrechtliche Normen allgemein in innerstaatliches Recht; vgl. auch Mangoldt a. a. O. zu Artikel 25. Scelle a. a. O. S. 370, Anm. 1 betrachtet die Konkordate als »actes législatifs internationaux, c'est-à-dire à des traites-lois.«

[3] Reichsgesetzblatt 1933, Teil I, Seite 625.

unterzeichnet ist, das Reichskonkordat in der üblichen Weise zum Bestandteil des innerstaatlichen Rechts gemacht hat. Die Ermächtigung des Reichsministers des Innern[4], »die zur Durchführung der Bestimmungen des Reichskonkordats erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen«, bewirkte die Transformierung des im Teil II des Reichsgesetzblattes veröffentlichten Konkordatsrechts in innerstaatliches Recht.

Gegen die Transformation des Reichskonkordats in innerstaatliches Recht kann nicht eingewandt werden, daß diese mit Hilfe des Ermächtigungsgesetzes erfolgt sei. Es ist zwar richtig, daß der Deutsche Reichstag mit dem Ermächtigungsgesetz »die ihm nach der Weimarer Verfassung ausschließlich vorbehaltene Befugnis, Gesetze zu verabschieden, preisgegeben, das bundesstaatliche Organ, den Reichsrat, von der Mitwirkung an der Gesetzgebung ausgeschaltet und der Regierung Hitler volle Handlungsfreiheit gewährt« hatte[5]. Aber das Ermächtigungsgesetz vom 24. 3. 33 ist weder etwas Ungewöhnliches noch ohne Vorbild. Für die Zeit der Weimarer Verfassung sei insbesondere auf die sehr weitreichenden Ermächtigungsgesetze vom 15. Oktober und 8. Dezember 1923 hingewiesen, von denen das erstere die Reichsregierung ermächtigt hatte »die Maßnahmen zu treffen, welche sie auf finanziellen, wirtschaftlichen und sozialen Gebieten für erforderlich und dringend erachtet[6].« Bereits die Regierung Schleicher befaßte sich mit dem Gedanken, ein allgemeines Ermächtigungsgesetz vom Reichstag zu erbitten, um Maßnahmen zur Bekämpfung der großen Arbeitslosigkeit treffen zu können. In der schweren Krise des Winters 1932/33 bedeutete der Plan, die Reichsregierung für eine bestimmte Frist zu ermächtigen, Rechtsvorschriften mit Gesetzeskraft zu erlassen, nichts Ungewöhnliches mehr, »weil der parlamentarische Gesetzgeber ohnehin durch die Notverordnungspraxis in den Hintergrund getreten war. Im

[4] Durch den Erlaß vom 16. Juli 1935 (RGBl. I, S. 1029) trat an die Stelle des Reichsministers des Innern der Reichsminister für kirchliche Angelegenheiten.

[5] Schneider a. a. O. S. 197 weist darauf hin, daß die Notwendigkeit und Zulässigkeit von gesetzgeberischen Ermächtigungen ein ständiges Problem des modernen Staates bilde und verweist auf die von F. Klein und U. Scheuner herausgegebene Studie: »Die Übertragung rechtssetzender Gewalt im Rechtsstaat« (Frankfurt 1952).

[6] RGBl 1923, I. S. 943 bzw. 1167

Jahre 1930 waren noch 98 Reichstagsgesetze verabschiedet worden, 1931 wurden bereits 42 Notverordnungen des Reichspräsidenten erlassen gegenüber 34 Reichstagsgesetzen, 1932 ergingen 60 Notverordnungen, aber nur 5 Reichstagsgesetze. In diesen Notverordnungen häuften sich überdies die Fälle, in denen die Reichsregierung unterermächtigt wurde, ihrerseits ergänzende, ja sogar abändernde Rechtsvorschriften zu erlassen[7].«

Auf die Einzelheiten der Vorgeschichte des Ermächtigungsgesetzes, das nach Verabschiedung durch Reichstag und Reichsrat und der vorherigen Gegenzeichnung des Reichskanzlers und der Minister Frick, Neurath und Schwerin v. Krosigk vom Reichspräsidenten am 24. März 1933 ausgefertigt und verkündet wurde, kann hier nicht eingegangen werden[8]. Wichtiger ist die Frage der Legalität dieses Gesetzes, die an Hand des Verfassungsrechts der Weimarer Republik zu prüfen ist.

Auf Grund des Artikels 76 Weimarer Verfassung bestand die Möglichkeit zu jeglicher Verfassungsänderung. Eine Vorschrift, wie sie das Grundgesetz in Artikel 79 geschaffen hat, kannte die Weimarer Verfassung nicht. Wohl fehlten auch in der Weimarer Republik nicht Stimmen, die darauf hinwiesen, daß bei allen Verfassungsänderungen die Identität und Kontinuität der Verfassung als eines Ganzen gewahrt bleiben müsse, doch fand diese Auffassung in der Verfassung selber keine Stütze[9].

Konnte das Ermächtigungsgesetz infolge der Möglichkeit, die Weimarer Verfassung beliebig abzuändern, erlassen werden, so bleibt die Frage, ob dieses auch in einer den Erfordernissen des Artikels 76 entsprechenden Weise geschehen ist.

Nach Art. 76 Weimarer Verfassung konnten Beschlüsse des Reichstags auf Abänderung der Verfassung nur zustande kommen, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend waren und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmten. Die gesetzliche Mitgliederzahl des Reichstags betrug einschließlich der 81 Abgeordneten der KPD 647 Abgeordnete. Anwesend waren 538 Abgeordnete,

---

[7] Schneider a.a.O. S. 198f.

[8] Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, RGBl. 1933 I, S. 141.

[9] So Carl Schmitt in seiner Verfassungslehre, S. 103; a. A. vor allem Thoma in Anschütz-Thoma, a. a. O. S. 153f.

von denen 444 Abgeordnete mit Ja zustimmten und 94 Abgeordnete mit Nein gegen das Ermächtigungsgesetz stimmten. Die notwendige Mindeststimmzahl war jedenfalls erreicht. Allein die Tatsache der ungesetzlichen zwangsweisen Fernhaltung der kommunistischen Abgeordneten von der Sitzung vermochte bei der verbreiteten positivistischen Betrachtungsweise der Verfassung der Weimarer Republik die Beschlußfähigkeit des Reichstags nicht in Frage zu stellen[10].
Größeren Bedenken begegnet die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Verfahrens beim Zustandekommen des Ermächtigungsgesetzes für dessen Behandlung im Reichsrat, denn »die Mitglieder des Reichsrats, die das Ermächtigungsgesetz in der Sitzung am 23. 3. ohne jede Aussprache passieren ließen, waren zum Teil nicht die Beauftragten unabhängiger Landesregierungen, sondern Beauftragte der in den ersten Märztagen eingesetzten „Reichsbeauftragten für Sicherheit und Ordnung“[11]«. Insbesondere dürften hier die 7 Stimmen Sachsens und die 13 Stimmen Preußens, die auf Reichsbeauftragte übertragen waren, verfassungswidrig von diesen abgegeben worden sein, da bereits durch das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 25. Oktober 1932 eine Übertragung des Stimmrechts auf Reichsorgane für verfassungswidrig und unwirksam erklärt wurde. Da nach Art. 76 WV auch der Reichsrat mit mindestens zwei Drittel Mehrheit über Verfassungsänderungen hätte beschließen müssen, hätten hier 23 Stimmen das Ermächtigungsgesetz zu Fall bringen können. Es genügten aber nicht die erwähnten 20 Stimmen.
Die äußere Legalität des Ermächtigungsgesetzes wird überwiegend in der Lehre anerkannt[12].
Wird es aber als formalrechtlich gültiges Gesetz anerkannt, so kann das auf Grund des Ermächtigungsgesetzes geschaffene Recht nicht anders beurteilt werden. Wissenschaft und nationalsozialistische Staats- und Verwaltungspraxis sind deshalb überwiegend auch von der innerstaatlichen Wirksamkeit des Reichskonkordats ausgegangen. So erörtert Huber [13] die Rechtslage zwischen Staat und Kirche ausführlich auf der Grundlage des Reichskonkordats, wenn auch unter

---

[10] Schneider a.a.O. S. 217f.
[11] Schneider a.a.O. S. 218f.
[12] Vgl. hierzu Schneider a.a.O. S. 215 mit Literaturnachweis.
[13] Huber a.a.O. S. 503ff.

starker Betonung des nationalsozialistischen Standpunkts. Jedenfalls geht er davon aus, daß das Reichskonkordat, einschließlich der Schulbestimmungen, geltendes Recht sei.

Das Bayerische Oberste Landesgericht hat in seinem Urteil vom 10. 12. 1934[14] die innerstaatliche Geltung des Reichskonkordats im Einklang mit der vorherrschenden Meinung ausdrücklich bejaht, mit der Begründung, daß die Feststellung des Inkrafttretens im Reichsgesetzblatt und die Ermächtigung des Innenministers zum Erlaß von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zwingend erfordern, daß das Reichskonkordat auch innerstaatliches Recht sein müsse und diese Veröffentlichungen logischerweise nicht nur die völkerrechtliche Bindung bedeuten könnten. Der gleichzeitige Erlaß eines »Ausführungs-«Gesetzes müsse sonst unsinnig sein. Wenn auch davon ausgegangen werden könne, daß einzelne Bestimmungen des Reichskonkordats noch künftiger Durchführungsverordnungen bedürften, so seien doch diejenigen Bestimmungen, die ohne solche Verordnungen innerstaatlich angewandt werden könnten, auch sofort anzuwenden. Es sei weiter zu berücksichtigen, daß die Bestimmungen, die noch der Durchführungsverordnungen bedürften, als geltendes Recht ebenso anzusehen seien, wie zahlreiche sonstige, innerstaatliche Rechtssätze, zu deren praktischer Anwendung noch Durchführungsvorschriften erforderlich seien.

Anderer Ansicht war der Württembergische Verwaltungsgerichtshof, der in seinem Urteil vom 21. 7. 1937 die genannten Veröffentlichungen im Reichsgesetzblatt nicht als Transformation glaubte ansehen zu können, mit welcher Auffassung er allerdings auch allein stehen dürfte[15], und zwar nicht zuletzt deshalb, weil die Konsequenzen einer solchen Auffassung ergeben würden, daß praktisch alle seit dem Frühjahr 1933 geschlossenen völkerrechtlichen Verträge des Reiches imperfekt geblieben wären, was den tatsächlichen Verhältnissen keinesfalls gerecht würde[16].

Conrad bezeichnete das Reichskonkordat als einen zweiseitig verpflichtenden, dem Völkerrecht unterworfenen Vertrag, dessen Inhalt

---

14] Jur. Wochenschrift 1935, S. 961.

15] Abgedruckt in Deutsche Verwaltung 1938, S. 125.

16] Weber, Das Reichskonkordat, a. a. O. S. 532.

den Anspruch auf Geltung als innerstaatliches deutsches Recht erhebt. Als lex specialis hat es allen ihm entgegenstehenden Vorschriften vorzugehen und setzt diese außer Kraft, soweit sie sich auf das Verhältnis zur katholischen Kirche beziehen[17].

Kraus nimmt ganz allgemein zum Problem der Transformation Stellung und legt dar, daß nach dem Ermächtigungsgesetz jede Mitwirkung des Reichstags zur Umwandlung von Verträgen in innerstaatliches Recht fortgefallen sei, und die Reichsregierung nunmehr diese Transformierung durchführe[18]. Da die Reichsregierung nach Artikel 4 Satz 2 Weimarer Verfassung die zur Durchführung der Verträge erforderlichen Vorschriften zu erlassen habe, diese Bestimmung aber notwendigerweise nicht nur auf diejenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die außer und neben der innerstaatlichen Inkraftsetzung eines Vertrages etwa notwendig sind, beschränkt bleiben könne, beziehe diese sich, »vielmehr auch und zwar in erster Linie auf den hauptsächlichen innerstaatlichen Durchführungsakt, nämlich den Befehl zur Befolgung des Vertragsinhalts an Behörden und Untertanen«. Dies sei aus dem Worte „Vorschrift" zu entnehmen und daraus, daß sonst nur die Ausführung vorgesehen sei, nicht aber die Transformation des Vertrages in Landesrecht. Die Reichsregierung sei ausschließlich zum Erlaß des innerstaatlichen Befolgungsbefehls zuständig, wofür sie die Form des Gesetzes wähle. Unter den in Anmerkung gebrachten Beispielen nennt Kraus auch das Ausführungsgesetz zum Reichskonkordat vom 12. September 1933. Die innerstaatliche Wirksamkeit der Umwandlung sei mit Ablauf des Tages der Verkündung im Reichsgesetzblatt erfolgt.

Wenn auch zur Verwirklichung einzelner Bestimmungen des Reichskonkordats noch der Erlaß verschiedener Ausführungsvorschriften notwendig gewesen wäre, so steht doch fest, daß das Reichskonkordat geltendes innerstaatliches Recht wurde und auch als solches anerkannt worden ist.

Die Transformation konkordatärer Bestimmungen in innerstaatliches Recht ergänzt und erweitert nicht nur das seit Jahrhunderten bereits gewohnheitsrechtlich in Deutschland verankerte und zum Bestandteil der Verwaltungspraxis gewordene Recht, sondern sie

[17] Conrad a.a.O. S. 320f.

[18] Kraus, Verträge, a.a.O. S. 92ff.

bewirkt auch in erheblichem Maße die Aufrechterhaltung der in den Konkordaten gesicherten Rechte noch über deren Gültigkeit hinaus, da die staatlich-kirchlichen Rechtsverhältnisse erfahrungsgemäß eine ausgeprägt starke Beharrungstendenz zeigen.
Die örtlichen Bedürfnisse und die geschichtlichen Gegebenheiten haben in den staatlich-kirchlichen Rechtsverhältnissen besonders enge und eigentümliche Beziehungen geprägt, die oft genug selbst weitreichendste staatliche Umwälzungen überdauert haben und noch innerstaatlich wirksam blieben, wenn die Konkordate, auf denen sie beruhten, als völkerrechtliche Verträge zu existieren aufgehört hatten. So wurden beispielsweise die in der oberrheinischen Bulle Provida sollersque vom 16. 8. 1821 mit den Domkirchen in Fulda und Limburg eingegangenen vertraglichen Pflichten und Rechte von Nassau, Hessen-Kassel und Frankfurt auch nach 1866 aufrechterhalten, und gingen die der hannoverschen Bulle Impensa Romanorum Pontificum zugrunde liegenden Vereinbarungen 1866 unmittelbar auf Preußen über[19]. Dies zeigt besonders deutlich, wie weitgehend Konkordate dem bestehenden Bedürfnis für eine befriedigende vertragliche Regelung der Beziehungen von Kirche und Staat tatsächlich entsprechen.

§ 11: Artikel 23 des Reichskonkordats

Die Auseinandersetzungen um die Fortgeltung des Reichskonkordats sind vor allem zu einem Streit um die Wirksamkeit seines Artikels 23, desjenigen Artikels, der den Umfang des Elternrechts regelt, geworden. Da die Bestimmungen des Elternrechts jedoch ein Kernstück des gesamten Vertragswerkes sind, kann an den gegen diesen Artikel des Reichskonkordats gerichteten Angriffen nicht vorbeigegangen werden.

19] Vergl. hierzu besonders auch die zwischen Pius VII. und Napoleon I. 1801 getroffene Vereinbarung, auf die bereits in § 2 dieser Arbeit eingegangen worden ist. Der Conseil d'Etat sicherte Elsaß und Lothringen zu, den Inhalt des Konkordats als kirchenpolitische Richtlinie anzuerkennen, obwohl dieses Konkordat in Frankreich seit der Verkündung des Gesetzes zur Trennung von Kirche und Staat im Jahre 1905 nicht mehr bestand. Trotz der Umwälzung von 1871, 1919, 1940 und 1945 wird dieses Konkordat auch heute noch von der französischen Regierung respektiert. Vgl. Erler, Das Napoleonische Konkordat, a. a. O. Seite 237ff.

Während in der Literatur heute überwiegend die Fortgeltung des Reichskonkordats anerkannt wird[1], wird teilweise die Ansicht vertreten, daß lediglich die die Schulfrage betreffenden Artikel rechtsungültig, die übrigen Bestimmungen des Reichskonkordats aber weiterhin gültig seien. Man[2] geht dabei von der These aus, daß die Anerkennung des Elternrechts in Artikel 23 ein unerhörtes Zugeständnis sei, dem ein frei gewählter Reichstag niemals seine Zustimmung erteilt hätte. Jellinek macht sogar konfessionelle Motive gegen Artikel 23 geltend und geht offenbar davon aus, daß durch Artikel 23 Reichskonkordat der katholische Volksteil einseitig begünstigt und dadurch die konfessionelle Parität verletzt worden sei[3].

Was garantiert Artikel 23 des Reichskonkordats (a) und bedeutet die Anerkennung des Rechts der Eltern, katholische Volksschulen für ihre Kinder zu beantragen, tatsächlich ein novum et inauditum im deutschen Staatskirchenrecht (b)? Liegt endlich in der Anerkennung des Elternrechts ein Verstoß gegen die konfessionelle Parität (c)?

a) Artikel 23 des Reichskonkordats lautet:

»Die Beibehaltung und Neueinrichtung katholischer Bekenntnisschulen bleibt gewährleistet. In allen Gemeinden, in denen Eltern oder sonstige Erziehungsberechtigte es beantragen, werden katholische Volksschulen errichtet werden, wenn die Zahl der Schüler unter gebührender Berücksichtigung der örtlichen schulorganisatorischen Verhältnisse einen nach Maßgabe der staatlichen Vorschriften geordneten Schulbetrieb durchführbar erscheinen läßt.«

Nimmt die in Satz 1 gebrauchte Formulierung »bleibt gewährleistet« auf einen bestehenden Rechtszustand Bezug und wird hier lediglich der bestehende status quo konkordatär gesichert, oder wird auch das Recht anerkannt, Bekenntnisschulen neu einzurichten?

Es wäre notwendig, hier die Unterlagen des Auswärtigen Amts zu den Vertragsverhandlungen heranzuziehen, was z. Zt. nicht möglich ist. In der Literatur streift wohl nur Buttmann diese Frage, der behauptet, daß »nicht die Neueinführung, sondern lediglich die Erhal-

---

[1] Vgl. Hagen a.a.O. S. 2.

[2] Kern a. a. O. S. 88ff. Auf die Unmöglichkeit, einzelne Bestimmungen des Reichskonkordats für ungültig zu erachten, wird noch an anderer Stelle dieser Arbeit einzugehen sein.

[3] Vgl. Hagen a.a.O. S. 8.

tung des Systems der katholischen Bekenntnisschule durch diese Bestimmung gesichert wird[4]]«.
Als Grundlage einer Interpretation kann zunächst nur der Wortlaut des Artikels 23 dienen.
Geht man davon aus, daß Artikel 23 Reichskonkordat mit der Bestimmung »bleibt gewährleistet« einen bestehenden Zustand garantiert, so wäre zu fragen, welches dieser Zustand rechtlich ist. Dabei kann es sich nur um die Rechtslage handeln, die durch die Bestimmungen der Weimarer Verfassung festgelegt ist. Artikel 146 Abs. 1 ist einer der umstrittensten Artikel der Weimarer Verfassung. Es handelt sich um die Frage, ob die strenge Regelschultheorie oder die milde Regelschultheorie hier angesprochen ist. Aber auf jeden Fall räumt der Artikel 146 Abs. 2 den Eltern das Recht ausdrücklich ein, Bekenntnisschulen zu verlangen. Artikel 146 Abs. 2 Reichsverfassung lautet:

> »Innerhalb der Gemeinden sind indes auf Antrag von Erziehungsberechtigten Volksschulen ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung einzurichten, soweit hierdurch ein geordneter Schulbetrieb, auch im Sinne des Abs. 1 nicht beeinträchtigt wird. Der Wille der Erziehungsberechtigten ist möglichst zu berücksichtigen. Das Nähere bestimmt die Landesgesetzgebung nach den Grundsätzen eines Reichsgesetzes.«

Zwar war die Verwirklichung dieser Vorschrift durch Artikel 174 insoweit gehemmt, als diese vor Erlaß eines Reichsgesetzes nicht angewandt werden konnte. Ein entsprechendes Reichsgesetz, zu dessen Verkündung die Reichsregierung befugt und – um der Verfassung Geltung zu verschaffen – verpflichtet war, hätte sich an die Grundsätze des Artikels 146 Abs. 2 Reichsverfassung halten und mit diesen übereinstimmen müssen. Konnte die Reichsregierung ein Reichsschulgesetz erlassen, so konnte sie sich jedenfalls auch in dem Rahmen, in dem dieses Gesetz hätte verabschiedet werden können – und müssen – völkerrechtlich verpflichten, soweit die allgemeinen Voraussetzungen im übrigen erfüllt waren. Die Bestimmungen des Artikels 23 Reichskonkordat liegen in dem durch Art. 146 Abs. 2 gesetzten Rahmen, der für das gesamte Reichsgebiet die Einrichtung

[4]] Buttmann a.a.O. S. 466f.

von Bekenntnisschulen vorsah, sofern die in diesem Artikel der Reichsverfassung vorgeschriebenen Voraussetzungen vorlagen. Ob die Reichsregierung mit Artikel 23 Reichskonkordat ausdrücklich eine in der Verfassung vorgeschriebene Regelung hat vereinbaren wollen, ist nicht ausdrücklich gesagt worden. Die Ähnlichkeit der Formulierungen in Artikel 23 Reichskonkordat und Artikel 146 Abs. 2 Reichsverfassung läßt diese Vermutung jedenfalls zu.

Nimmt das »bleibt« in Artikel 23 also auf einen bestehenden Zustand Bezug, kann es sich nur um den durch Artikel 146 Abs. 2 vorgeschriebenen Zustand handeln, da die Reichsregierung nur ein dieser Bestimmung entsprechendes Gesetz erlassen und – wenigstens verfassungsmäßig – keine völkerrechtliche Vereinbarung treffen konnte, die über die gebotene Transformation einen verfassungswidrigen Zustand herbeigeführt hätte,

Wollte man die Bestimmung »bleibt gewährleistet« dahingehend auslegen, daß hier die Aufrechterhaltung des bestehenden landesrechtlichen Status quo vereinbart worden ist, würde unterstellt werden, daß in Artikel 23 Reichskonkordat eine verfassungswidrige Regelung getroffen worden wäre, für welche Vermutung jedoch keinerlei Anhaltspunkte vorliegen. Das Reich konnte nämlich ein Schulgesetz nur im Rahmen der Verfassung erlassen, also unter Berücksichtigung auch des Artikels 146 Abs. 2 Satz 1 und 2. Dieses Gesetz mußte den bestehenden landesrechtlichen Status quo, sofern er der Verfassung widersprach, beseitigen. Auch wenn Art. 174 Satz 2 Weimarer Verfassung vorschrieb, daß das Schulgesetz die Gebiete des Staates zu berücksichtigen habe, in denen eine nach Bekenntnissen nicht getrennte Schule gesetzlich bestehe, so hat diese Vorschrift das den Eltern in Artikel 146 Abs. 2 garantierte Recht nicht beseitigt. Die Berücksichtigung des bestehenden landesrechtlichen Schulrechts bedeutet nicht dessen Beibehaltung, und es mußte jedenfalls im ganzen Reichsgebiet die Möglichkeit eröffnet werden, auf Antrag der Eltern Bekenntnisschulen nach der Vorschrift des Art. 146 Abs. 2 einzurichten. Ein Reichsschulgesetz, das eine dem Artikel 146 Abs. 2 widersprechende landesrechtliche Regelung nicht beseitigt hätte, wäre ebenso verfassungswidrig gewesen, wie eine völkerrechtliche Vereinbarung, die die Aufrechterhaltung eines derartigen Zustandes vorgesehen hätte.

Bei dem Wort »bleibt« in Artikel 23 könnte noch an die in den bestehenden Länderkonkordaten vereinbarte Regelung gedacht werden, wobei vermutet werden könnte, daß diese hier nochmals gesichert werden sollte. Eine derartige Auslegung erscheint nicht zuletzt auch im Hinblick auf die bereits in Artikel 2 Reichskonkordat gewährleistete Anerkennung dieser Konkordate zu abwegig.
Die Formulierung »bleibt gewährleistet« des Artikels 23 Reichskonkordat kann nicht in Gegensatz zu einer möglichen Formulierung »wird gewährleistet« gestellt werden. »Bleibt« deutet zwar mehr auf einen bestehenden, »wird« mehr auf einen künftigen Zustand hin. Im Vertragstext hätte dennoch sowohl die eine als auch die andere Formulierung Verwendung finden können, ohne inhaltlich eine Veränderung des Textes tatsächlich herbeizuführen. Die Formulierung »bleibt gewährleistet« wirkt auf jeden Fall klarer und bewirkt eine größere Sicherheit. Infolgedessen erübrigt sich, nach anderen Gründen zu suchen, die ihre Aufnahme erwirkt haben könnten.
Daß der gewollte und vereinbarte Vertragstext nicht die Beibehaltung des Status quo erzielte, wird auch aus den weiteren Bestimmungen ersichtlich. Artikel 23 garantiert nämlich nicht nur die »Beibehaltung«, sondern auch die »Neueinrichtung« von Bekenntnisschulen. Das weist darauf hin, daß der bestehende Zustand durch die »Neueinrichtung katholischer Bekenntnisschulen« geändert werden kann und nicht bestehen »bleiben« muß. Dagegen kann nicht eingewandt werden, daß das Recht auf Neueinrichtungen katholischer Bekenntnisschulen nur dort gewährleistet worden wäre, wo es dies schon bereits war. Eine derartige Auslegung würde nicht nur im Widerspruch zu Artikel 146 Abs. 2 Reichsverfassung stehen, sondern sie müßte auch in der Praxis auf ungeheure Schwierigkeiten stoßen, da bei der Errichtung einer Bekenntnisschule dann stets erst die Frage zu prüfen wäre, ob der betreffende Ort, in dem diese Schule errichtet werden soll, auch in einem Gebiet liegt, in dem Bekenntnisschulen üblich sind. Eine solche Auslegung hätte das Reichskonkordat sofort schwersten Belastungen ausgesetzt, die kaum beabsichtigt sein konnten. Es ist auch nicht bekannt, daß in dem späteren erbitterten Kampf um die Bekenntnischule dieses Argument jemals seitens der nationalsozialistischen Machthaber gebraucht worden ist.
Gegen eine derartige Auslegung spricht aber vor allem auch Satz 2 des

Artikels 23, der ganz eindeutig bestimmt, daß »in allen Gemeinden« auf Antrag der Eltern oder sonstiger Erziehungsberechtigter katholische Volksschulen einzurichten seien, sofern die bestimmten Voraussetzungen erfüllt sind.

Artikel 23 garantiert, sofern die Voraussetzungen eines geordneten Schulbetriebs vorliegen, uneingeschränkt die Neueinrichtung katholischer Bekenntnisschulen.

b) Das in Artikel 23 Reichskonkordat garantierte Recht der Eltern, katholische Volksschulen zu beantragen, ist nur ein kleiner Teil des auf dem echten Ursprungsverhältnis der Familie, der societas parentalis, beruhenden Elternrechts. In den Beratungen zur Weimarer Verfassung wurde erstmalig in der deutschen Verfassungsgeschichte versucht, den Eltern dieses Recht streitig zu machen.

Wenn auch das Elternrecht, das in Artikel 120 Weimarer Verfassung gewährleistet wurde, in den Artikeln 143 ff. WV durchbrochen wurde, so daß bald der Streit entstand, ob Artikel 120 den Vorrang vor den Artikeln 143 ff. haben solle und die letzteren nur die Ausnahmebestimmungen zu Artikel 120 seien, oder ob das elterliche Erziehungsrecht nur in den Schranken der Artikel 143 ff. ausgeübt werden könne, so erscheint es in diesem Zusammenhang doch bedeutsam, daß die Weimarer Verfassung die Erziehung der Kinder als »oberste Pflicht und natürliches Recht der Eltern« in Artikel 120 WV ausdrücklich anerkannt hat. Artikel 120 Weimarer Verfassung hat »die Bedeutung einer Richtlinie von zwingender legalinterpretatorischer Kraft für die Auslegung aller in Frage kommenden Bestimmungen der konkreten Einzelnormen des Reiches wie der Länder; wo ihre Normen von der Rechtsstellung der Eltern im Schul- und Erziehungswesen handeln, dürfen sie niemals so ausgelegt werden, als handele es sich nur um Abspaltungen eines an sich absoluten Schulrechts des Staates, sondern stets müssen sie aus der eigenständigen Rechtsposition der Eltern heraus begriffen werden«[5].

Für die Anerkennung des Elternrechts sprachen sich in der Nationalversammlung keineswegs nur die Vertreter der christlichen Parteien aus. Auch die Sozialdemokratie hat sich sogar für die Bekenntnisschule eingesetzt, deren Abgeordneter Schulz, Unterstaatsse-

---

[5]] Holstein a.a.O. S. 237 ff.

kretär im Kultusministerium, darauf hinweist[6], daß der Lehrer nur dann das Beste geben könne, wenn er aus dem Vollen seiner Persönlichkeit schöpfen könne, wenn er sich ganz auf den Boden seiner Weltanschauung stellen und seinen gesamten Unterricht mit dem Wesen seiner Persönlichkeit und seiner Überzeugung durchdringen könne. Dies sei nicht möglich in einer Schulform, bei der gerade dieses Beste des Wesens des Lehrers nicht zum Ausdruck kommen könne, besonders in einem neutralen Religionsunterricht.» Der Grundsatz, auf den sich diese Anträge stellen, ist Freiheit im Denken, Freiheit in der Weltanschauung, keinerlei Vergewaltigung der Eltern und Erziehungsberechtigten durch einen Mehrheitsbeschluß. Jede einzelne der bekannten grundsätzlichen Auffassungen in der Weltanschauung soll das Recht haben, sich zu bekunden, sich auszuwirken und auch im Schulwesen zur Geltung zu kommen.«

Wenn Weber[7] mit Recht behauptet, daß das Reichskonkordat sich eng an das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung anlehne, so gilt dies auch besonders für Artikel 23 Reichskonkordat, der nichts anderes ist als Ausfluß des in Artikel 120 Reichsverfassung garantierten Elternrechts. Diese Bestimmung verpflichtete den Gesetzgeber, das zu erlassende Schulrecht so zu gestalten, daß das Elternrecht in seiner Eigenart und Wirksamkeit gesichert blieb. Alle gesetzlichen Bestimmungen, die das »Erziehungsrecht der Eltern als solches antasten, sei es, daß sie es rechtlich vollständig aufheben, oder sei es, daß sie es durch Einzelbeschränkungen so weit aushöhlen wollen, daß es nur noch formell, aber nicht mehr tatsächlich bestehen bleibt, sind verfassungswidrig und damit ungültig«[8].

Im übrigen war im Jahre 1933 die Konfessionsschule fast im gesamten Reichsgebiet die Regel. »Außer in Nassau (seit 1817) besteht in Baden (seit 1868) und in Hessen (seit 1874) die sogenannte christliche Simultanschule gesetzlich zu Recht; in Preußen und Bayern ist sie fakultativ zugelassen, doch überwiegt bis jetzt weitaus die Konfessionsschule«[9].

6] Vgl. Stenographische Berichte, Bd. 328 und 329.

7] Weber a.a.O. S. 26ff.

8] Holstein a.a.O. S. 238f.

9] Mosapp a. a. O. Sp. 1178 – Erwähnenswert bleibt hier der im Dezember 1951 vom juristischen Ausschuß des Europarates gefaßte Beschluß: »Der Staat

c) Artikel 23 Reichskonkordat garantiert den katholischen Eltern das Recht, für ihre Kinder die Einrichtung von Bekenntnisschulen zu verlangen, was teilweise als eine Verletzung der konfessionellen Parität angesehen wird. Bevor auf diese Frage näher eingegangen werden kann, ist es erforderlich, die Gründe zu ermitteln, die die Reichsregierung im Jahre 1933 davon abhielten, auch mit der evangelischen Kirche eine dem Reichskonkordat entsprechende Vereinbarung zu treffen. Es ist bemerkenswert, daß um diese Zeit überhaupt keine ernsthaften Bestrebungen seitens der evangelischen Kirche, zu einer derartigen Vereinbarung zu gelangen, erkennbar sind. Die Gründe dafür waren mannigfacher Art.

Zunächst stand die evangelische Kirche, geschichtlich gesehen, regelmäßig in viel engerer Beziehung zum Landesherrn, ihrem Summus Episcopus, als dieses der katholischen Kirche – zumindest seit Ausgang des Mittelalters – ihrer Lehre, Struktur und Anschauung nach möglich gewesen wäre, so daß sich vertragliche Vereinbarungen zwischen evangelischer Kirche und Staat in früherer Zeit grundsätzlich erübrigten. Wenn auch im 19. Jahrhundert die innere Verschiedenheit von Staat und Kirche stärker zu Bewußtsein gelangte und das System der Staatskirchenhoheit langsam zum Durchbruch kam, wodurch sich die Staatskirche – mit der völligen Abhängigkeit der Kirche vom Staat – zur Landeskirche – in der die kirchliche Selbstverwaltung im Rahmen der staatlichen Kirchenhoheit ausgeübt wurde – umwandelte, so blieb doch auch in der Landeskirche noch eine starke Abhängigkeit der Kirche vom Staat bestehen, da die Kirchengewalt nur in rein geistlichen Angelegenheiten wirksam werden konnte, während im Bereich der rein weltlichen Angelegenheiten sowie der gemischt geistlich-weltlichen Angelegenheiten der Staat kraft des Territorialprinzips die Kirchenhoheit ausübte[10].

muß in der Ausübung seiner Rechte auf dem Gebiete der Erziehung und des Unterrichts das Recht der Eltern achten, indem er ihnen jenen Einfluß auf Erziehung und Unterricht für ihre Kinder zugesteht, der ihrer religiösen und philosophischen Überzeugung entspricht.« Die Menschenrechts-Charta der Vereinten Nationen anerkennt das Elternrecht wie folgt: »Die Eltern haben das erste Recht, die Art der Schulerziehung zu bestimmen, die ihren Kindern zu gewähren ist.«

[10] Vgl. hierzu Giese, Staat und Kirche, a.a.O. Sp. 816.

Wohl trat durch die Revolution im Jahre 1918 und anschließend durch die Bestimmungen der Weimarer Verfassung rechtlich ein grundsätzlicher Wandel im Verhältnis von Staat und Kirche ein, doch konnte sich dieser in der Praxis naturgemäß nicht so rasch auswirken. Wenn auch die evangelische Kirche, den neuen Verhältnissen Rechnung tragend, bereits am 8. August 1923 einen Kirchenvertrag mit Braunschweig vereinbarte, so handelte es sich hierbei doch um einen Ausnahmefall. Die Notwendigkeit, das Verhältnis zwischen Kirche und Staat vertraglich zu regeln, war noch keineswegs allgemeine Überzeugung in der evangelischen Kirche geworden und die Kirchenverträge mit Bayern (15. 11. 1924), Preußen (11. 5. 1931) und Baden (9. 12. 1932) entstanden nicht auf Grund eigener Initiative, sondern sind gemäß ihrer Entstehung nur Auswirkung der zwischen diesen Ländern und der katholischen Kirche vereinbarten Konkordate. Wenn es der evangelischen Kirche im Jahre 1933 nicht gelang, auch im Anschluß an das Reichskonkordat einen Kirchenvertrag mit dem Reich zu vereinbaren, so lag das ohne Zweifel an ihrer inneren Zerrissenheit, die sich im Bereich der Gesamtkirche noch stärker als bei den einzelnen Landeskirchen auswirken mußte. In der evangelischen Kirche war zu dieser Zeit lebhaft die Diskussion um eine Reichskirche im Gange[11]. Wenn die evangelische Kirche auch am 11. Juli 1933 ihre organisatorische Einheit herstellen und sich eine Verfassung geben konnte, die die Genehmigung des Reichs durch das Gesetz über die Verfassung der Deutschen Evangelischen Kirche vom 14. Juli 1933 erhielt, so kann diese Tatsache doch nicht über die inneren Zerwürfnisse hinwegtäuschen, die die evangelische Kirche hinderten, einen einheitlichen Willen nach außen zum Ausdruck zu bringen. Insbesondere wirkte sich auch die zwiespältige Einstellung gegenüber den nationalsozialistischen Machthabern lähmend auf die Entschlußfähigkeit der evangelischen Kirche aus[12].

11] Vgl. hierzu insbesondere auch Walz a. a. O. S. 56ff. und Smend a. a. O. S. 94.

12] Huber schreibt hierzu a.a.O. S. 506 u. a.: »Während es der katholischen Kirche nach der nationalsozialistischen Revolution entscheidend darauf ankam, ihre gegebene Rechtsstellung zu sichern und den kirchenpolitischen Status quo mit neuen Garantien in Form eines Reichskonkordats zu umkleiden, versuchte der deutsche Protestantismus einen anderen Weg zu gehen. Ihm schien die Aufgabe gestellt zu sein, den völkischen Umbruch im religiösen Bereich fortzu-

Es darf auch nicht übersehen werden, daß der Rechtsboden, auf dem die Verträge zwischen Staat und evangelischer Kirche vereinbart werden, ein gänzlich anderer als derjenige ist, auf dem die katholische Kirche ihre Konkordate mit den Staaten vereinbart. Werden die Konkordate überwiegend als völkerrechtliche – oder zumindest quasivölkerrechtliche – Verträge anerkannt, so können die Kirchenverträge der evangelischen Kirche diesen Anspruch kaum erheben. Dem evangelischen Kirchenvertrag kommt ein völkerrechtlicher Charakter »angesichts der historisch-politisch und rechtlich gänzlich anders gelagerten Stellung der evangelischen Kirche nicht zu«[13]. Die Tatsache aber, daß die evangelischen Kirchenverträge sich auf dem Boden des nationalen Rechts bewegen, erfordert auch andere politische Voraussetzungen für deren Vereinbarung. Die Situation, in der sich die evangelische Kirche im Jahre 1933 befand, läßt Zweifel aufkommen, ob diese tatsächlich im fraglichen Zeitraum gegeben waren. Aber selbst wenn die evangelische Kirche einen Kirchenvertrag mit dem Reich erstrebt hätte, müßte festgestellt werden, daß sie durch die Regelung des Reichskonkordats, insbesondere auch dessen Artikel 23, in keiner Weise betroffen oder gar benachteiligt worden ist, wenn sie auch möglicherweise heute daraus den Anspruch herleiten könnte, sei es im Wege der Wiedergutmachung begangenen Unrechts, sei es wegen des Grundsatzes der Gleichstellung beider Kirchen, eine entsprechende Vereinbarung mit der Bundesregierung zu erlangen.
Keine Vereinbarung des Reichskonkordats ist irgendwie direkt oder indirekt gegen die Interessen der evangelischen Kirche gerichtet. Es handelt sich bei diesem Konkordat um eine Abgrenzung der Rechte und Pflichten zwischen der katholischen Kirche und dem Staat, nicht aber, um eine solche gegenüber anderen Kirchen oder sonstigen Religionsgemeinschaften. Insbesondere trifft die Behauptung nicht zu,

setzen, die staatliche Erneuerung mit einer kirchlichen Erneuerung zu begleiten. Wenn dabei zu Beginn des Jahres 1933 die Idee einer Reichskirche auftauchte, so war damit nicht nur der Plan einer äußeren Vereinheitlichung des zersplitterten evangelischen Kirchentums und einer organisatorischen Anpassung an die durch die nationalsozialistische Reichsreform geschaffene staatliche Ordnung gemeint. Reichskirche konnte nur eine an Haupt und Gliedern und im inneren Wesen erneuerte Kirche sein, der es gelang, die aufgebrochenen völkischen Kräfte in sich zu sammeln.«

[13] Walz a.a.O. Seite 82.

daß das in Artikel 23 Reichskonkordat garantierte Recht der Eltern, katholische Bekenntnisschulen zu fordern, gegen die Interessen der evangelischen Kirche verstoße. Auf Grund des Gleichheitsgrundsatzes könnten auch die evangelischen Eltern, selbst mangels einer ausdrücklichen entsprechenden Vereinbarung, die Einrichtung evangelischer Bekenntnisschulen verlangen. Ferner kann nicht behauptet werden, daß das Verlangen, Bekenntnisschulen einzurichten, lediglich eine den katholischen Wünschen entsprechende Forderung sei. »Zwar sind die Evangelischen gezählt, die den Satz Papst Leos XIII. vom 8. 2. 1884 zu dem ihrigen machen: „Ecclesia semper scholas, quas appellant mixtas vel neutras, aperte damnavit"; aber in dem Kampf um das Recht der Konfessionsschule stehen, wenn auch meist von ganz anderen Motiven geleitet, die evangelischen Kreise Schulter an Schulter mit ihren katholischen Mitchristen«[14].
Auch die evangelische Kirche zieht die Simultanschule nur der religionslosen Weltanschauungsschule als das kleinere Übel vor und bemüht sich, sie durchzusetzen, wo die Konfessionsschule nicht durchsetzbar ist. »Vom Gesichtspunkt des Unterrichts aus betrachtet, verdient aber die Konfessionsschule den Vorzug vor der Simultanschule, wegen der in ihr möglichen Konzentration des Unterrichts: derselbe ist von einem einheitlichen Gesichtspunkt getragen und beherrscht«[14]. Bis zum Jahre 1938 kämpften evangelische wie katholische Eltern gemeinsam für eine evangelische bzw. katholische Kindererziehung- und -bildung in Bekenntnisschulen. Die Sorge für die Erhaltung der Bekenntnisschule brachte im Jahre 1927 die Regierungskoalition von Zentrum und Deutschnationalen, die im Reichstag die evangelischen Forderungen vertraten, unter Reichskanzler Marx zuwege. Der evangelische deutschnationale Innenminister von Keudell war es, der damals dem Reichstag den Entwurf eines Reichsschulgesetzes vorlegte, das die in Preußen, Bayern, Württemberg, Sachsen bestehende

[14] Mosapp a.a.O. Sp. 1178ff. mit reichhaltigem Literaturnachweis. Der evangelische Verfasser wendet sich auch gegen die Behauptung, die Simultanschule überbrücke die konfessionellen Gegensätze und erziehe die Schüler zu einem Gemeinschaftsgefühl. Er stellt fest, daß den Schülern gerade dadurch, daß sie im Religionsunterricht auseinandergerissen würden, der Graben, der sie trenne, zum Bewußtsein komme, und es keinen Staat in Deutschland gebe, in welchem die konfessionellen Gegensätze schärfer gespannt seien, als in Baden mit seiner Simultanschule.

und selbstverständliche Bekenntnisschule erhalten sollte. Denn der Staat kann sich dem Willen der Eltern, »ohne die schwersten Kämpfe zu entfachen, nicht entgegenstellen; er muß also ein Schulkompromiß schließen. Er muß die Konfessionsschule, wo sie mit Ernst gewollt wird, zulassen und er tut das auch in Deutschland anstandslos«[15]. So hatte u. a. das überwiegend evangelische Preußen im ganzen Lande, mit Ausnahme von Nassau, bis in die nationalsozialistische Ära hinein, und gesetzlich sogar bis zu seiner Auflösung, für die Volksschule die Bekenntnisschule als Regel vorgeschrieben. Im übrigen ist festzustellen, daß seitens der evangelischen Kirche offiziell niemals Einwendungen gegen den Abschluß des Reichskonkordates geltend gemacht wurden.

§ 12: Artikel 2 des Reichskonkordats und das Gesetz zum Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934

Beim Abschluß des Reichskonkordats bestanden, wie dargelegt, bereits drei Länderkonkordate. Wurden nun durch Artikel 2 Reichskonkordat die Länderkonkordate als Landesrecht aufgehoben und in Reichsrecht transformiert (a) oder führte das Gesetz zum Neuaufbau des Reiches vom 30. 1. 1934 eine solche Transformation herbei (b)?

a) Artikel 2 Abs. 1 Reichskonkordat bestimmt u. a.:
»Die mit Bayern (1924), Preußen (1929) und Baden (1932) abgeschlossenen Konkordate bleiben bestehen und die in ihnen anerkannten Rechte und Freiheiten der katholischen Kirche innerhalb der betreffenden Staatsgebiete unverändert gewahrt. ...Letztere (d. h. die Vorschriften des Reichskonkordats) sind auch für die obengenannten drei Länder verpflichtend, soweit sie Gegenstände betreffen, welche in den Länderkonkordaten nicht geregelt wurden oder soweit sie die früher getroffene Regelung ergänzen.«

Diese Vorschrift bewirkt nicht die Transformierung des Landeskonkordatsrechts in Reichsrecht und den Eintritt des Reiches als Vertragspartner in die Länderkonkordate[1], sondern sichert erneut

[15] Mosapp a.a.O. Sp. 1178.

[1] Wie z. B. Erler, Das Napoleonische Konkordat, a. a. O. S. 198, anscheinend auch Figge a. a. O. S. 12 meinen.

die Länderkonkordate als solche, d. h. als Bestandteil des Landesrechts. Das Reich anerkennt und verbürgt den Bestand der Länderkonkordate mit dieser Vorschrift, wodurch diese mit dem Reichskonkordat zu einem geschlossenen Konkordatssystem verbunden werden, das nach außen als einheitliches Staatskirchenrecht in Erscheinung tritt, in dem aber die einzelnen Verträge in ihren reichs- und landesrechtlichen Bestandteilen erhalten bleiben. Die Richtigkeit dieser Auslegung wird namentlich durch Artikel 2 Abs. 2 des Reichskonkordats unterstrichen, der lautet: »In Zukunft wird der Abschluß von Länderkonkordaten nur im Einvernehmen mit der Reichsregierung erfolgen.« Diese Vorschrift, die den Abschluß weiterer Länderkonkordate »im Einvernehmen mit der Reichsregierung« vorsieht, setzt die Länder als Vertragspartner demnach weiterhin voraus[2]. Die Länderkonkordate bleiben unabhängig vom Reichskonkordat in Geltung.
Artikel 2 Abs. 1 des Reichskonkordats gewährleistet, daß das Reichs- und die Länderkonkordate nicht im Widerspruch zueinander stehen und verbindet so die einzelnen Konkordate zu einem einheitlichen System. Einerseits wird die Regelung in den Länderkonkordaten als bestehendes Recht anerkannt, andererseits wird festgelegt, daß die Bestimmungen des Reichskonkordats auch für Bayern, Preußen und Baden verpflichtend seien, »soweit sie Gegenstände betreffen, welche in den Länderkonkordaten nicht geregelt wurden oder soweit sie die früher getroffene Regelung ergänzen«. Zur Feststellung des geltenden Staatsrechts sind nicht nur die Bestimmungen des Reichskonkordats, sondern in den betreffenden Ländern auch die der jeweiligen Länderkonkordate heranzuziehen. Die Vorschriften des Reichskonkordats treten zu denen des Landeskonkordats hinzu, nicht jedoch an dessen Stelle.

b) Da die Länderkonkordate durch Artikel 2 Abs. 1 des Reichskonkordats mit diesem zu einem einheitlichen Vertragssystem verbunden wurden, ist zu prüfen, ob dieses Vertragssystem durch das Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934[3] auseinandergefallen ist, und zwar insbesondere dadurch, daß die Länder mit die-

2] So auch Kaiser a. a. O. S. 92f. Während des Dritten Reiches sprach sich auch Huber a. a. O. S. 504 so aus.

3] RGBl. 1934, I S. 75.

sem Gesetz ihre partielle Völkerrechtssubjektivität verloren hatten und somit als Konkordatspartner weggefallen waren[4].

Das genannte Gesetz zielte auf die Vereinheitlichung und Vereinfachung der Verwaltung, die durch eine Gleichschaltung erreicht werden sollte. Das Schwergewicht der beabsichtigten Neuregelung liegt auf Artikel 2 Abs. 1 des Neuaufbaugesetzes, der den Übergang der Hoheitsrechte der Länder auf das Reich verfügte. Damit wurde die neben der Staatsgewalt des Reichs in Artikel 5 Weimarer Verfassung anerkannte Staatsgewalt der Länder beseitigt und das Reich zum alleinigen Träger aller Hoheitsrechte bestimmt.

Um einen Stillstand der Hoheitsverwaltung zu vermeiden, wurden die gesamten Hoheitsgebiete durch die Erste Durchführungsverordnung des Reichsministers des Innern vom 2. Februar 1934 den Landesbehörden zurückübertragen[5]. Mit dieser Verordnung sind jedoch nicht die Hoheitsrechte selber, sondern nur ihre Wahrnehmung zurückübertragen worden und zwar nicht auf die Länder, sondern auf die Landesbehörden. Auch wurde den Landesbehörden die Wahrnehmung der Hoheitsrechte »zur Ausübung im Auftrage und im Namen des Reiches« nur »insoweit übertragen, als das Reich nicht allgemein oder im Einzelfalle von diesen Rechten Gebrauch macht«.

Mit dem Neuaufbaugesetz hörten die Länder auf, Staaten zu sein. An die Stelle der für einen Staat begrifflich notwendigen Ursprünglichkeit der Staatsgewalt leiteten die Länder ihre Hoheitsrechte nunmehr vom Reiche ab. In ihrem öffentlich-rechtlichen Rechtsbestand blieben die Länder jedoch als Gebietskörperschaften bestehen und damit auch Träger von Rechten und Pflichten. Sie traten neben den Staat und die Gemeinden als besondere verfassungsrechtliche Gebilde, als Gebietskörperschaften eigener Art mit einer vom Reiche abgeleiteten Hoheitsgewalt[6].

Das Neuaufbaugesetz hatte weder eine umwälzende Neueinteilung der Gebiete noch eine völlige Neubildung der politischen Organi-

---

[4] Zur Frage der Rechtmäßigkeit dieses Gesetzes sei auf die Ausführungen in § 10 dieser Arbeit hingewiesen.

[5] RGBl. 1934 I S. 81; vgl. hierzu Medicus a.a.O. S. 70ff.

[6] Huber a. a. O. S. 326f., 347, 353; Peters, Landesgesetze, a. a. O. S. 426; Scheuner a. a. O. S. 484f.; Krüger betrachtet a. a. O. Sp. 117f. die Länder mit dem Gesetz vom 30. 1. 34 als untergegangen.

sationen zur Folge. Die Länder blieben als Verwaltungsgebiete bestehen und das räumliche Anwendungsgebiet für die von ihnen abgeschlossenen Verträge blieb weiter bestimmbar.
§ 2 der Ersten Durchführungsverordnung bestimmte: »Die von den Ländern untereinander oder mit dem Reich geschlossenen Verträge und Verwaltungsabkommen werden durch den Übergang der Hoheitsrechte der Länder auf das Reich nicht berührt.« Mit dieser Bestimmung hatte der Gesetzgeber für die innerstaatlichen Verträge und Abkommen, die auf Grund der früheren Landeshoheit vereinbart wurden, eine Regelung getroffen, während er die Frage der völkerrechtlichen Verträge der Länder offen ließ. Da aber der Gesetzgeber in der Einleitung zum Neuaufbaugesetz zum Ausdruck bringt, daß die Gleichschaltung der Länderregierungen zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Verwaltung eine innerdeutsche Maßnahme sei, muß gefolgert werden, daß die völkerrechtlichen Verträge durch diese Maßnahme nicht berührt werden sollten. Hier kommt der im Völkerrecht anerkannte Grundsatz zum Durchbruch, »daß die Identität eines Verbandes auch bei einschneidenden territorialen Veränderungen und Wandlungen der staatlichen Selbständigkeit erhalten bleibt«[7]. Die Länderkonkordate blieben trotz des Neuaufbaugesetzes als völkerrechtliche Verträge weiterhin in Kraft. Innerstaatlich erlangten sie regional beschränkte reichsrechtliche Geltung, denn wenn das Reich auch in die Länderkonkordate eintrat, so konnte es an diese doch nur soweit gebunden werden, wie die Länder gebunden waren, d. h. die Bindung konnte sich territorial nur auf die Länder beschränken, die die Konkordate vereinbart hatten[8].
Im übrigen wird diese Ansicht durch Artikel 2 RK selbst unterbaut, da gemäß den Bestimmungen der Präambel auch die Regelung be-

---

[7] Scheuner a.a.O. S. 484.
[8] Müller a.a.O. S. 230 kommt bezüglich des Vertrages zwischen Baden und der Schweiz aus dem Jahre 1856 zum ähnlichen Ergebnis, allerdings über die Konstruktion der Staatennachfolge. Guggenheim a. a. O. Seite 280: »Die früher, z. B. auch vor der Gründung des Bundesstaates von 1848, von den Kantonen eingegangenen Verträge bleiben gegenüber ihnen widersprechendem späterem Bundesrecht in Geltung, da Völkerrecht dem Landesrecht vorgeht« und in Anm. 335 »Insofern die von den Kantonen abgeschlossenen Konkordate als Völkerrecht gelten, werden sie vom Landesrecht während der Dauer ihrer Geltung nicht berührt.«

züglich der Länderkonkordate »dauernd« bestehen bleiben und gewahrt werden soll[9]].

§ 13: *Die Wirksamkeit des Reichskonkordats in der nationalsozialistischen Aera*

Nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945 wurde vielfach geltend gemacht, das Reichskonkordat sei von einer verbrecherischen Regierung in der Absicht vereinbart worden, seine Bestimmungen niemals zu verwirklichen, und versucht, mit diesem Argument die völkerrechtliche Wirksamkeit des Reichskonkordats in Zweifel zu ziehen[1]].

a) Für die Frage der völkerrechtlichen Wirksamkeit des Reichskonkordats ist der Einwand, dieses sei von einer verbrecherischen Regierung abgeschlossen worden, ohne jede Bedeutung. Unbestritten wurde das Konkordat von der sowohl im Inland als auch im Ausland anerkannten Regierung des deutschen Volkes vereinbart, d. h. also von der für die völkerrechtlich zum Abschluß von Verträgen befugten Vertretung des Deutschen Reichs, so daß tatsächlich ein völkerrechtlich wirksamer Vertrag zustande kam.
Nach dem Verfassungsrecht der damaligen Zeit war die Reichsregierung wie zur Gesetzgebung auch zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge und deren Ratifikation ermächtigt. Die Usurpation des Jahres 1933 ist eine rein innerdeutsche Angelegenheit und hier unbeachtlich. Schon innerstaatlich wäre es aber unmöglich gewesen, 1945 wieder die Rechtslage herzustellen, die 12 Jahre vorher bestanden hatte. Man hat folgerichtig die Weiterentwicklung des Rechts anerkannt und nur die Rechtsentwicklung aufgehalten bzw. vernichtet, die typisch nationalsozialistischen Geistes war und infolge ihres Verstoßes gegen die Rechtsidee in Wahrheit überhaupt kein Recht darstellte. Eine schon innerstaatlich nicht mehr zurückschraubbare Rechtsentwicklung kann keinesfalls im zwischenstaatlichen Recht

---

[9]] Huber a. a. O. S. 504: »Das alte Vertragsrecht (der Länderkonkordate) ist aufrecht erhalten und gilt neben dem Reichskonkordat.« – Zinn, Parl. Rat. H. A. 2. Lesung am 20. 1. 1949.

[1]] Vgl. insbesondere die Protokolle des Parlamentarischen Rates zu den Beratungen über Artikel 123 des Grundgesetzes.

ausgelöscht werden. Im übrigen hat im Völkerrecht die Zustimmung einer Volksvertretung für das Zustandekommen von Verträgen keine Bedeutung. Es gibt keinen allgemein gültigen Völkerrechtssatz, der für die Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge die Ratifikation durch ein Parlament vorschreibt. Vielmehr ist es Sache des Landesrechts, d. h. in der Regel der Staatsverfassung, die für die Ratifikation zuständigen Staatsorgane zu bestimmen[2].

Die Annullierung gültiger völkerrechtlicher Verträge ist in jedem Fall ein eklatanter Verstoß gegen die Sätze des Völkerrechts, denn in der Völkerrechtsordnung tragen nicht die ständig wechselnden Regierungen, sondern die Staaten die Verantwortung. »Da nun aber der Staat nur durch Organe handeln kann, so müssen dem Staate alle Handlungen zugerechnet werden, die von seinen innerhalb ihrer Zuständigkeit handelnden Organen gesetzt worden sind«[3]. Das Reichskonkordat wurde von der verfassungsmäßig gebildeten Regierung im Rahmen ihrer Zuständigkeit abgeschlossen. Ob es mit Hilfe des »Ermächtigungsgesetzes« zustande kam, bleibt unerheblich. Bedeutungsvoll ist nur, daß es rechtlich zustande gekommen ist; dies aber begründet seine Wirksamkeit.

b) Der gegen die Fortgeltung des Reichskonkordats vorgebrachte Einwand, dieses sei von der damaligen Regierung mit dem Hintergedanken abgeschlossen worden, es niemals einzuhalten, vermag an dessen Gültigkeit nichts zu ändern. Eine reservatio mentalis der

[2] Guggenheim a. a. O. S. 72; vgl. Verdroß a. a. O. 1. Aufl. S. 82ff. und Mosler, Völkerrechtliche Wirkung, a. a. O. S. 167. Mosler wendet neben der Unsicherheit, die die Außenwirkung der Kompetenzverteilung in die internationalen Beziehungen trägt, vor allem ein, daß die Nachprüfung die Gefahr der Einmischung in innere Verfassungsangelegenheiten in sich trage. Der Vertrag wird nach Mosler nur dann für ungültig anzusehen sein, wenn die Kompetenzverteilung klar und das Handeln ultra vires im konkreten Fall eindeutig sei. Ist die Zuständigkeitsfrage hingegen kompliziert und streitig, so müsse sich der ausländische Kontrahent auf die Legitimation des von der Verfassung allgemein zur Vertretung nach außen berufenen Organs – in der Regel des Staatsoberhauptes – verlassen können. Es sei ihm nicht nur nicht zumutbar, die verfassungsrechtliche Zweifelsfrage zu prüfen, sondern eine solche Prüfung wäre überdies noch völkerrechtswidrig, da sie eine Intervention in die inneren Angelegenheiten darstellen würde.

[3] Verdroß, 1. Aufl. a. a. O. S. 169. Bezüglich des Ermächtigungsgesetzes vgl. die Ausführungen zu § 10 dieser Arbeit.

Reichsregierung würde nur dann zur Nichtigkeit des Reichskonkordats führen, wenn der Heilige Stuhl diesen inneren Vorbehalt gekannt hätte. Dies wird aber nicht behauptet und kann nicht behauptet werden.
Gegen einen solchen Vorbehalt spricht auch die Situation, der sich die Reichsregierung im Jahre 1933 dem Heiligen Stuhl bzw. der katholischen Kirche in Deutschland gegenübersah. Nach der Entmachtung der politischen Parteien bildeten die Katholiken Deutschlands den festest gefügten Block, der dem Nationalsozialismus noch entgegenstand. Die kulturpolitischen Ziele des Nationalsozialismus waren, wie oben dargelegt, von der katholischen Kirche schärfstens verurteilt worden. Als der Nationalsozialismus an die Macht gekommen war, mußte er bemüht sein, in ein tragbares Verhältnis zur katholischen Kirche zu kommen. Hierfür konnte der Abschluß eines Reichskonkordats, dessen Entwurf seit Jahren vorbereitet war, die gebotene Gelegenheit sein. Hätte beim Abschluß des Konkordats der Hintergedanke bestanden, seine Bestimmungen nicht oder nur teilweise einzuhalten, so hätte sich die Regierung damit nicht ein Element der Befriedung, sondern der inneren Unruhe geschaffen. Der Kampf um die Beachtung eingegangener Verpflichtungen ist überzeugender zu führen, als ein solcher, der auf die Eingehung irgendwelcher Verpflichtungen gerichtet ist. Andererseits konnte die Reichsregierung, zumal im Hinblick auf die bei den Verhandlungen gemachten und oben bereits dargelegten Erfahrungen, auch nicht erhoffen, daß der Heilige Stuhl durch den Abschluß des Konkordats veranlaßt werden könnte, die sittenwidrigen Absichten und Ziele zu unterstützen, die die Regierung verfolgte. Zielte das Konkordat aber nur auf innenpolitische Befriedung, was es tatsächlich tat, so beweist dieses die Berechtigung seines Abschlusses. Es ist das Ziel jeder Konkordatspolitik, innenpolitisch durch gute Beziehungen zwischen Staat und Kirche allgemeine Befriedung zu schaffen.
Der Heilige Stuhl hat sich in keinem Artikel des Reichskonkordats verpflichtet, dem nationalsozialistischen Regime irgendeine Unterstützung zu gewähren. Der in Artikel 16 verankerte Eid der Bischöfe und das in Artikel 30 Reichskonkordat vorgeschriebene Gebet gelten der Treue zum Volk bzw. dem Wohlergehen des deutschen Reiches und Volkes. Aus dieser Sorge um das Wohlergehen des deutschen Volkes

heraus, namentlich auch bezüglich seiner Stellung in der Völkerfamilie, haben Episkopat und Klerus in den folgenden Jahren unermüdlich die Verbrechen gebrandmarkt, die von der nationalsozialistischen Regierung verübt wurden. Die Worte der Kirche haben den Anschluß Deutschlands an die freie Welt nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945 erheblich erleichtern und beschleunigen helfen.
Bei der Vereinbarung des Reichskonkordats bestand durchaus noch die berechtigte Hoffnung, daß dessen Vorschriften nicht nur befolgt, sondern in der kirchenpolitischen Praxis auch verwirklicht würden. Schon anläßlich der Paraphierung des Reichskonkordats am 8. Juli 1933 erließ die Reichsregierung eine amtliche Verlautbarung, die die Auflösung aller durch das Konkordat anerkannten katholischen Organisationen rückgängig machte und alle Zwangsmaßnahmen gegen geistliche und andere Führer dieser katholischen Organisationen aufhob. Der Nationalsozialismus, der sich als der wahre Garant des Christentums aufspielte, war ohne Zweifel zunächst bestrebt, die Pax concordata, »die mit dem Heiligen Stuhl vereinbart wurde, zu wahren und zu halten«[4]. Dies beweist eine Reihe von Gesetzen, Erlassen und Verordnungen der nationalsozialistischen Staats- und Verwaltungspraxis, die den Willen zur Erfüllung des Reichskonkordats offenbaren, sei es, daß sie eine Konkordatsmaterie unmittelbar betrafen, oder weil sie im Einklang mit dem Konkordat erlassen wurden[5]. Besonderes Interesse verdient hier das im Einklang mit Artikel 23 Reichskonkordat ergangene Schulgesetz für Oldenburg vom 1. August 1936, das in diesem Lande mit Artikel 18 die konfessionelle Schule als Regelschule einführte, in einer Zeit, in der in anderen Teilen Deutschlands versucht wurde, unter Anwendung aller möglichen Maßnahmen, diese Schulart abzuschaffen[6].

---

[4] Jestaedt a.a.O. S. 349.

[5] Vgl. hierzu die ausführlichen Darlegungen bei Jestaedt a.a.O. S. 340ff.

[6] Archiv für kath. Kirchenrecht 1936, 116. Bd. S. 618. Jestaedt führt a.a.O. eine Reihe von Maßnahmen an, die im Einklang mit dem Reichskonkordat getroffen wurden. So garantierte das Reichsgesetz über die Feiertage vom 27. 2. 1934 mit der Verordnung vom 16. 3. 34 im Sinne des Artikels 1 Reichskonkordat die kirchliche Feiertagsordnung. – Die Verordnung des Bayer. Staatsministeriums für Unterricht und Kultur vom 7. 3. 1934 garantierte jedem SA-, SS-, BDM- und HJ-Mitglied das Recht, am Sonntagsgottesdienst teilzunehmen. – Ein Befehl des Reichsjugendführers aus dem Jahre 1934 (Archiv der

Wurde einerseits mit aller Mühe der Schein gewahrt, vertragstreu zu sein, so kann nicht übersehen werden, daß andererseits schon sehr frühzeitig durch Umdeutung, Umgehung und Aushöhlung des Konkordats der Kampf um dieses entbrannte und verschiedene diplomatische Schritte auslöste. So sah sich der Heilige Stuhl veranlaßt, in der Zeit vom 25. 9. 1933 bis 26. 6. 1936 in 34 Noten an die Reichsregierung, 5 Promemoriae, 5 Aide-Memoires, 6 Schreiben mit Vorschlägen und Entwürfen und 6 sonstigen Schreiben, die in drei Weißbü-

---

Gegenwart 1934, S. 175 f.) bedrohte die Hinderung katholischer Angehöriger der HJ an der Teilnahme am Gottesdienst mit schweren Strafen, verbot jede Werbung für christentumsfeindliche Ziele, insbesondere auch die Deutsche Glaubensbewegung und ermahnte ausdrücklich die HJ zur Neutralität auf religiösem Gebiet. – Das Gesetz vom 28. 6. 1935 (RGBl. I S. 883) garantiert im Sinne des Artikels 10 Reichskonkordat durch den neugeschaffenen § 132a StGB Abs. 4 den Schutz der geistlichen Kleidung.
Der Erlaß des Reichs- und Preußischen Ministers für kirchliche Angelegenheiten vom 23. 12. 1935 betr. Kirchengebet und Kreuz in den Schulen, verbot die Entfernung des Kreuzes als charakteristisches Zeichen des Christentums aus konfessionellen Schulen, in denen der Religionsunterricht ordentliches Lehrfach war, und stellte fest, daß gegen das Schulgebet nichts einzuwenden sei (Archiv für kath. Kirchenrecht 1937, Bd. 117, S. 222). Jestaedt gibt im Anhang zu seinen Ausführungen noch ein bewerkenswertes Schreiben Martin Bormanns an den Reichsminister für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung vom 24. 1. 1939 über die theologischen Fakultäten an den deutschen Universitäten wieder, das in der Dokumentensammlung des Nürnberger Gerichts zu finden ist (Dokumente Nr. 116 ps) und in dem u. a. ausgeführt wird: »Dabei ist, wie Sie in Ihrem Schreiben ebenfalls ausgeführt haben, auf die Bestimmungen der Konkordate und Kirchenverträge Rücksicht zu nehmen. Bei denjenigen Fakultäten, die durch keine ausdrückliche Bestimmung in den Konkordaten und Kirchenverträgen erwähnt sind, wie z. B. München und einigen anderen, kann ohne weiteres eine Beseitigung (der kath. Fakultäten) in die Wege geleitet werden. Aber auch bei den Fakultäten, die im einzelnen in den Konkordaten oder Kirchenverträgen erwähnt sind, besteht nunmehr eine besondere Rechtslage, die durch die allgemeine Veränderung der Verhältnisse gegeben ist; insbesondere muß hier die allg. Wehrpflicht und die Durchführung des Vierjahresplanes berücksichtigt werden. – Ich würde es deshalb begrüßen, wenn Sie die theologischen Fakultäten, soweit sie nach den obigen Ausführungen nicht ganz beseitigt werden können, wesentlich einschränken.« – Vgl. weiter die Akten zur Besetzung der Bischofsstühle in Aachen (1938) und Fulda (1936), bei Kaiser a. a. O. S. 207 ff. In beiden Fällen wird ausdrücklich auf die Bestimmungen des Reichskonkordats verwiesen.

chern abgedruckt sind, für die Beachtung des Reichskonkordats einzutreten[7].

Im Jahre 1936 wurde das Reichskonkordat erstmalig in der deutschen Publizistik als »überholt und revisionsbedürftig« bezeichnet, da verschiedene Artikel dieses Konkordats als Hemmnis für die nationalsozialistische Gesetzgebung und den Ausbau der nationalsozialistischen Volksordnung angesehen wurden[8]. Im Jahre 1937 setzte dann in den deutschen Zeitungen ein Feldzug gegen die weitere Aufrechterhaltung des Reichskonkordats ein, der jedoch nicht zu dessen Auflösung führte.

Papst Pius XI. wandte sich dagegen in seiner Enzyklika »Mit brennender Sorge« ausdrücklich gegen Bestrebungen, die auf die Loslösung vom Konkordat zielten. »Auch heute noch, wo der offene Kampf gegen die konkordatsgeschützte Bekenntnisschule und wo die vernichtete Abstimmungsfreiheit der katholischen Erziehungsberechtigten auf einem besonderen Lebensgebiet der Kirche den erschütternden Ernst der Lage kennzeichnen, rät Uns die Vatersorge um das Heil der Seelen, die etwa noch vorhandenen, wenn auch geringfügigen Aussichten auf Rückkehr zur Vertragstreue und verantwortbarer Verständigung nicht unberücksichtigt zu lassen.« Mit diesen Worten wird der Standpunkt unterstrichen, der schon im Syllabus Papst Pius IX. aus dem Jahre 1864 in These 55 zum Ausdruck kommt, daß nämlich ein Konkordatsverhältnis zwischen Kirche und Staat auch bei schmerzlichen Verlusten und Zugeständnissen den Vorzug vor einer Trennung von Kirche und Staat verdiene.

Wenn auch aus dem Konkordat der Freundschaft und des Friedens ein Konkordat der Verteidigung für die Kirche in Deutschland wurde[9], so steht doch fest, daß das Reichskonkordat in seiner völkerrechtlichen Wirksamkeit trotz aller Vertragsverletzungen bestehen blieb und sowohl der Heilige Stuhl als auch das Deutsche Reich niemals dessen Gültigkeit bestritten[10].

---

[7] Neuhäusler, zitiert bei Jestaedt a.a.O. S. 355.

[8] A.Richter: »Parteiprogramm der NSDAP und Reichskonkordat« in „Deutschlands Erneuerung", August und Dezember 1936.

[9] Vgl. Ottaviani: »concordatum defensionis jurium et libertatis Ecclesiae«, a.a.O. S. 351ff.

[10] Vgl. hierzu auch Koellreutter a.a.O. S. 83.

§ 14: Die Möglichkeiten einer Beendigung des Reichskonkordats

Da das Konkordat ein völkerrechtlicher Vertrag ist[1], unterliegt es bezüglich seiner Entstehung, seines Bestandes, seiner Auslegung und seiner Beendigung den allgemein gültigen Regeln des Völkerrechts, nach welchem ein solcher Vertrag unter den folgenden Voraussetzungen erlöschen kann:

1. der Erfüllung: (sämtliche im Vertrag übernommenen Verpflichtungen sind erfüllt worden),
2. des Zeitablaufs: (bei zeitlich befristeten Verträgen),
3. des Eintritts der vertragsauflösenden Bedingung,
4. der Übereinkunft,
5. der Kündigung: (sofern einseitiges Kündigungsrecht vereinbart wurde),
6. der mangelnden Erfüllung des Partners: (nach erfolgloser Mahnung),
7. durch Verzicht: (sofern nur ein Partner Forderungen aus dem Vertrag hat und er auf diese verzichtet),
8. der clausula rebus sic stantibus und
9. des vollständigen Untergangs eines Vertragspartners.

Die ersten sieben der angeführten neun Punkte kommen für die Beendigung des Reichskonkordats nicht in Betracht, da das Reichskonkordat, wie die Präambel es zum Ausdruck bringt, die Verhältnisse zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich »dauernd« regeln soll, und deshalb auch keine Bestimmungen in diesem aufgenommen wurden, die auf eine befristete Dauer des Konkordats schließen ließen.

Die beiden letzten der neun Punkte sind, obgleich selten in völkerrechtlichen Verträgen expressis verbis zu finden, stets wesentlicher Bestandteil derselben. Insbesondere wegen der staatsrechtlichen Umwälzungen nach 1945 muß auf die Frage näher eingegangen werden, ob die clausula rebus sic stantibus auf das Reichskonkordat anwendbar ist (vgl. § 21).

---

[1] Jedenfalls aber ein quasi-völkerrechtlicher Vertrag.

III. DER FORTBESTAND DES REICHSKONKORDATS NACH DEM ZUSAMMENBRUCH DES NATIONALSOZIALISTISCHEN REGIMES IM JAHRE 1945

§ 15: Die staats- und völkerrechtliche Bedeutung der Kapitulation für das Reichskonkordat

Das Reichskonkordat war bis zur bedingungslosen Kapitulation am 8. Mai 1945 als völkerrechtlicher Vertrag und als innerstaatliches Gesetz im gesamten Reichsgebiet rechtswirksam.

In Literatur und Rechtsprechung der vergangenen Jahre wurde die Frage, ob das deutsche Reich[1] mit der Kapitulation am 8. Mai 1945 aufhörte, als Staat zu existieren, ausführlich erörtert. Sowohl im Inland als auch im Ausland wird in Schrifttum und Praxis überwiegend mit Recht die Meinung vertreten, daß die Rechtspersönlichkeit des Deutschen Reiches weder durch den Zusammenbruch des nationalsozialistischen Regimes noch durch die vollständige militärische Niederlage und Besetzung des Reichsgebietes durch die Siegermächte vernichtet wurde[2]. Es wird anerkannt, daß das Deutsche Reich

1] Unter dem Begriff »Deutsches Reich« wird der im Jahre 1867 gegründete und seit 1871 »Deutsches Reich« genannte Staat verstanden.

2] Vgl. hierzu insbesondere Stödter: a. a. O. mit ausführlicher Literaturangabe; ferner Sauser-Hall im Schweizer Jahrbuch für internationales Recht 1946, Bd. 3; Peters, »Verfassungslage seit 1945« in »Recht, Staat und Wirtschaft«, 2. Band 1950, S. 82ff.; Scheuner a. a. O. S. 481. Nur vereinzelt wird in der bedingungslosen Kapitulation und der Verhaftung der Dönitz-Regierung, insbesondere unter dem Einfluß Kelsens, das Ende Deutschlands gesehen. Dieser Ansicht zufolge bedeutet die Übernahme der obersten Regierungsgewalt in Deutschland die Errichtung eines Condominiums durch die vier Besatzungsmächte, auf die die deutsche Souveränität übergegangen sei. Dieser Ansicht liegt aber, wie Zinn a. a. O. S. 9 richtig ausführt, der Irrtum zugrunde, der Subjekt und Organ der Souveränität verwechselt. Die Staatsgewalt wird hierbei mit Souveränität verwechselt und es wird behauptet, Träger der Souveränität könne nur der Staat, nicht aber das Volk sein. Es ist, wie bereits erwähnt, im internationalen Staatsrecht anerkannt, daß das Volk Subjekt der Souveränität ist, wenn es auch vorübergehend an deren Ausübung gehindert werden kann. Im übrigen aber scheitert diese Theorie auch an dem mangelnden Aneignungswillen der Besatzungsmächte, denn »animus dominandi und Corpus sind auch dann die beiden

als Rechtspersönlichkeit fortbesteht. Daraus ergibt sich, daß die völkerrechtlichen Verträge des Deutschen Reichs nicht erloschen sind, da eine Beendigung völkerrechtlicher Verträge nur dann unbedenklich angenommen werden kann, wenn die Rechtspersönlichkeit eines der Kontrahenten vollständig untergegangen ist. Im Falle des Vorliegens einer Rechtsnachfolge oder gar nur der Änderung einer Staatsform ist die Voraussetzung für das Erlöschen eines völkerrechtlichen Vertrages im allgemeinen nicht gegeben. Vor allem ist dies dann nicht der Fall, wenn die Verträge nicht im Hinblick auf die politische Natur der betreffenden Rechtsperson abgeschlossen wurden, sondern wenn sie den beiden materiellen Elementen des Staates, dem Gebiet und dem Volk, inhärent sind[3]. Da das Staatsvolk der tatsächliche Träger der Staatsgewalt ist, vermögen nach den allgemein anerkann-

---

konstituierenden Elemente originären Gebietserwerbs im Völkerrecht, wenn eine gemeinsame Herrschaft geführt wird« Mosler, Der Einfluß, a. a. O. Sp. 368.

[3] Der Ansicht, daß es eine Rechtsnachfolge für den oder die aus einem untergegangenen Staat erstandenen Neustaaten überhaupt nicht geben würde, kann ebensowenig beigetreten werden wie derjenigen, die die Grundsätze des Privatrechts in voller Wirkung für das Staatsrecht gelten lassen will. Es ist vielmehr zu unterscheiden zwischen rein politischen Verträgen, die ein Staat seiner selbst willen schließt, wie Militärbündnisse u. dergl. und solchen Verträgen, die mit den materiellen Gegebenheiten des Staates, dessen Staatsgebiet mit Einschluß des Vermögens und dessen Staatsvolk und seiner Struktur, verbunden sind. Während die ersteren grundsätzlich mit dem Staate untergehen, werden die letzteren regelmäßig den Nachfolgestaat belasten. So etwa auch v. Liszt-Fleischmann, 11. Aufl. a. a. O. S. 172f. und Ullmann a. a. O. S. 133. Anderer Ansicht ist Verdroß, 1. Aufl. a.a.O. S. 240.
Der Grundsatz, daß die Änderung der Verfassungsform eines Staates seinen Bestand als Völkerrechtssubjekt nicht beeinflussen kann, ist durch viele Beispiele nachweisbar. Hier sei insbesondere auf das Beispiel Hatscheks a. a. O. S. 79f. verwiesen; danach erkannte das englische Gericht Chancery Division in dem Prozeß der »Republik Peru gegen Dreyfus Brothers & Cie.« auf die Gültigkeit eines von dem 1879 an die Macht gekommenen Diktators Pierola abgeschlossenen Vergleichs, obwohl nach dessen Sturz und der Wiederherstellung der Verfassung, wie sie vor dessen Diktatur bestanden hatte, die neue Regierung von 1886 alle Akte Pierolas für nichtig erklärt hatte. Sowohl England nach der Revolution von 1648 als Frankreich nach 1789 bekannten sich zu obigem Grundsatz, den wohl nur die UdSSR im Jahre 1917 durchbrach. Aber auch die UdSSR erkannte diesen Grundsatz später, wenn auch nur in bescheidenem Umfang, an. Vgl. hierzu ferner Fauchille a. a. O. S. 356, Wagnon a. a. O. S. 322f. und Ottaviani a.a.O. S. 349.

ten Grundsätzen des Völkerrechts weder Revolutionen noch militärische Niederlagen oder dergleichen einen Staat in seinem Bestand als Völkerrechtssubjekt zu berühren, sofern nur die Einheit des Vertretenen gewahrt ist, denn seit der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Amerika am 4. Juli 1776 und seit der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 ist es international anerkannt, »daß Subjekt der Souveränität von Rechts wegen stets einzig das Volk ist, mag es auch eine Usurpation wie in Deutschland von 1933–1945 vorübergehend an der Ausübung seiner Souveränität hindern«[4].

Ist das Deutsche Reich am 8. Mai 1945 nicht untergegangen, so wurde es doch, wenigstens zunächst, durch die Beseitigung der Organe der Staatsgewalt, in seiner Handlungsfähigkeit gelähmt. In der Berliner Deklaration vom 5. Juni 1945 bestimmten die Alliierten, daß »die alliierten Vertreter alle Angelegenheiten ordnen werden, die Deutschlands Beziehungen zu anderen Ländern berühren...sie werden über die Aufhebung, Inkraftsetzung, Erneuerung oder Anwendung aller Staatsverträge, Konventionen oder anderen internationalen Abkommen, an denen Deutschland beteiligt ist oder war, oder von Teilen oder Einzelbestimmungen solcher Abkommen, Anordnungen treffen...sie können die Zurückziehung neutraler Vertretungen aus Deutschland verlangen[5].

Wesen und Rechtsnatur der Besatzungsgewalt sind außerordentlich umstritten. Es handelt sich hierbei »primär und überwiegend um ein theoretisches Problem, um ein solches der juristischen Konstruktion, das mit der Anwendbarkeit der Rechtssätze der Haager Landkriegsordnung selbst nichts zu tun hat«[6]. Nach der herrschenden Lehre ist

---

[4] Zinn a.a.O. Sp. 9.

[5] Bernhard C. A. Aubin (»Ist das Haager Zivilprozeßabkommen heute in Deutschland anwendbar?« Deutsche Rechtszeitschrift, 5. Beiheft 1948, S. 11 f.) behauptet, daß dieser Bestimmung nicht der Charakter eines generellen Anwendungsstopps für alle deutschen Staatsverträge zukommt. »Solange die in ihm vorbehaltenen Anweisungen nicht ergangen sind, stehen alle im Kriege aufrechterhaltenen Verträge auch weiter in Geltung.« Was aber die Verträge Deutschlands mit Staaten anbetrifft, die im letzten Weltkrieg neutral waren, so liegen diese nach Aubin überhaupt außerhalb des Anwendungsbereichs oben angeführter Klausel, weil sie als sog. Postliminium-Klausel rechtlichen Einfluß nur auf die Rechtsverhältnisse zwischen den Kriegführenden ausübt.

[6] Klein a.a.O. S. 44.

die Besatzungsgewalt fremde, feindliche, »okkupierte« einheimische Staatsgewalt[7]. Der Kontrollrat, der sich auf Grund der Proklamation Nr. 1 vom 30. August 1945 konstituierte, übte im innerdeutschen Bereich die deutsche Staatsgewalt aus und war dadurch, wenn auch keine deutsche Regierung, so doch »die Regierung in Deutschland«[8]. Im Völkerrechtsverkehr kann der Kontrollrat jedoch nicht als Regierung Deutschlands angesehen werden, da er als solcher weder de facto noch de jure anerkannt ist und die Alliierten mit der Kontrollverfahrens-Feststellung vom 5. Juni 1945 auf ihn nur die oberste Gewalt »in Deutschland« übertragen haben, während sie sich die Vertretungsbefugnis in den auswärtigen Angelegenheiten Deutschlands selber vorbehielten[8]. Wenn dem Kontrollrat auf Grund der Berliner Deklaration die Aufgabe zufiel, als »supreme authority« über die eingegangenen Verpflichtungen zu wachen, so wurde er dadurch zwar nicht Partner, aber doch Treuhänder der bestehenden völkerrechtlichen Verträge.

Mit der Konkordatslage befaßte sich der Kontrollrat am 29. März 1947. Er billigte die weitere Anwendbarkeit der vereinbarten Konkordate, wälzte allerdings, wegen der unterschiedlichen Meinung seiner Mitglieder, die Zuständigkeit für diese Verträge auf die Zonenbefehlshaber ab. Einzelheiten über die Beratungen des Kontrollrats zum Reichskonkordat sind nicht zu ermitteln und können nur indirekt aus den Verlautbarungen der Zonenbefehlshaber geschlossen werden. Die Befehlshaber der drei westlichen Zonen sprachen sich durchweg für die Aufrechterhaltung der Konkordate aus oder legten den deutschen Behörden nahe, sich gemäß den Bestimmungen der Konkordate zu verhalten[9].

Durch die alliierte Forderung auf Zurückziehung aller diplomatischen Vertretungen der neutralen Mächte wurde der Heilige Stuhl

---

[7] Vgl. hierzu Klein a.a.O. S. 45, Anm. 26.

[8] Klein a.a.O. S. 66f.

[9] Kaiser a.a.O. S. 96f. weist dies mit der Wiedergabe des Textes einzelner Verlautbarungen der Zonenbefehlshaber nach. – Allgemein ließen die Alliierten die kirchlichen und staatskirchenrechtlichen Dinge weitestgehend unberührt. Mit dem Kontrollratsgesetz Nr. 49 vom 20. März 1947 haben sie das Staatskirchenrecht ausdrücklich als »domaine réservé« des deutschen Volkes anerkannt, Kaufmann a.a.O. S. 31.

1945 gezwungen, zunächst auf die Entsendung eines Nuntius zu verzichten. Er entsandte einen Apostolischen Legaten, der zwar zunächst keine diplomatischen Aufgaben zu erfüllen hatte, diese aber sofort übernahm, als die Alliierten den diplomatischen Verkehr wieder zuließen, und dann Nuntius wurde.

Am 21. Januar 1949 berichtete der Osservatore Romano, daß der Heilige Stuhl das 1933 abgeschlossene Reichskonkordat sowohl von moralischen als auch juristischen Gesichtspunkten her als weiterhin gültigen internationalen Vertrag ansehe und daß er die Schritte zu unternehmen beabsichtige, die notwendig seien, um seine Aufrechterhaltung weiterhin zu sichern.

Die Weitergeltung des Reichskonkordats wurde nach der Kapitulation nicht nur in theoretischen Erörterungen anerkannt, sondern auch in ständiger staatlicher und kirchlicher Praxis vorausgesetzt. So haben bei der Besetzung vakant gewordener Bischofsstühle die Kapitel gemäß Artikel 14 Reichskonkordat ihren Landesregierungen den gewählten Kandidaten notifiziert und angefragt, ob politische Bedenken gegen diesen beständen. Die Landesregierungen nahmen den Treueid gemäß Artikel 16 Reichskonkordat ab. Auch bei der Ernennung von Domkapitularen, bei den Zahlungen von Dotationen usw. wurde an den beiderseitigen konkordatären Verpflichtungen uneingeschränkt festgehalten[10]. Die deutschen Behörden haben in den Jahren nach der Kapitulation den Bestand und die weitere Anwendbarkeit des Reichskonkordats grundsätzlich anerkannt. Ob diese Anerkennung auf der Voraussetzung beruhte, daß das Reichskonkordat als Reichsrecht oder als Völkerrecht oder als Reichsrecht und Völkerrecht fortgilt, kann in diesem Zusammenhang dahingestellt bleiben. Das Reichskonkordat wurde bis 1948 von keiner autorisierten deutschen Stelle angefochten oder als nicht oder nicht mehr verbindlich bezeichnet. Seine Fortgeltung entsprach bis dahin »einer weitverbreiteten Überzeugung«[11]. So ist es recht unverständlich, daß

10] Kaiser a.a.O. S. 95. Es ist hierbei unerheblich, wenn, wie es in Hessen geschah, die staatlichen Verpflichtungen mit dem Vorbehalt eingegangen wurden, dadurch die Weitergeltung des Reichskonkordats nicht präjudizieren zu wollen. Bestimmend ist nicht ein derartiger Vorbehalt, sondern die Tatsache, daß den Vertragsbestimmungen gemäß gehandelt wurde. Maunz a.a.O. S. 104f.

11] Weber, Marburg, a. a. O. S. 156 mit Belegen.

in den folgenden Jahren die Rechtsgültigkeit des Reichskonkordats – sei es im ganzen, sei es in einigen Artikeln – angezweifelt und zu einem heißumstrittenen Problem werden konnte.

§ 16: Die Identität der Bundesrepublik mit dem gesamten deutschen Staat

Ist das Deutsche Reich als fortbestehend anzusehen – hier zunächst bis zur Konstituierung der Bundesrepublik – so erhebt sich die Frage, was das in Bonn geschaffene Gebilde staatsrechtlich ist. Handelt es sich um die Gründung eines neuen Staates und bestehen nunmehr, bei Hinzuziehung auch der Deutschen Demokratischen Republik, drei Staaten – bei welcher Konstruktion das Deutsche Reich als weiterexistierend aber handlungsunfähig der dritte Staat wäre und die besondere Situation Berlins unberücksichtigt bliebe – auf dem Gebiet des Deutschen Reiches? Eine derartige Konstruktion erscheint staatsrechtlich jedoch kaum möglich, weil dem Deutschen Reich darin keine Staatlichkeit mehr zukäme, da ihm die drei Elemente des Staates fehlen.

Auch der Ansicht, es handele sich hier um eine Teilordnung in dem Sinne, daß in dem noch bestehenden »Reichsrahmen« die Bundesrepublik und die Deutsche Demokratische Republik Teilordnungen seien, kann nicht beigestimmt werden. Der Versuch, das Reich als Subjekt ohne Organe fortbestehen zu lassen, wird in fortschreitendem Maße wirklichkeitsfremder und zur »reinen Konstruktion«[1]. Ferner spricht gegen die Annahme einer Teilordnung, bei der die Bundesrepublik wie die DDR als Staatsfragmente im völkerrechtlichen Sinne keine handlungsfähigen Staaten wären, die Tatsache, daß von beiden Gebilden eine große Anzahl völkerrechtlicher Verträge und Vereinbarungen getroffen wurden. Wenn wohl auch Gliedstaaten eines Gesamtstaates völkerrechtliche Handlungsfähigkeit zukommen kann, so doch niemals in unbeschränktem Maße, wie dies von den beiden Gebilden seit ihrer Konstituierung geübt wird[2].

Sowohl die Bundesrepublik als auch die Deutsche Demokratische Republik erheben den Anspruch, mit dem Deutschen Reich identisch,

---

[1] Maunz a.a.O. S. 16.

[2] Gegen die Theorie der Teilordnung wendet sich auch Scheuner a.a.O. S. 485.

also Erscheinungsformen des Reiches zu sein. Beide Regierungen halten sich für die Alleinberechtigten und erklären gewisse staatliche Handlungen der anderen Regierung als nicht für den Gesamtstaat verbindliche Handlungen.
Da sich diese Arbeit auf die Untersuchung der Konkordatslage in der Bundesrepublik beschränkt, kann folgend nur der staats- und völkerrechtliche Status der Bundesrepublik erörtert werden, den diese seit der Annahme des Grundgesetzes innehat.
Die Bundesrepublik ist staatsrechtlich auf dem am 8. Mai 1949 vom Parlamentarischen Rat verabschiedeten und am 23. Mai 1949 verkündeten »Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland« aufgebaut und nimmt ihre Funktionen verfassungsrechtlich auf der Grundlage dieses Gesetzes wahr. Staats- und völkerrechtlich ist die Bezeichnung »Bundesrepublik Deutschland« von nicht unerheblicher Bedeutung. Hat der Verfassungsgesetzgeber diese Bezeichnung richtig gewählt oder müßte es genauer »Westdeutsche Bundesrepublik in Deutschland« heißen?[3]. In Herrenchiemsee bezeichnete man das zu schaffende Gebilde als »Bund deutscher Länder«. Gegen eine derartige Bezeichnung wandte sich der Parlamentarische Rat, der, obwohl er sich der geographischen und volkspolitischen Teilsituation durchaus bewußt war, struktuell doch etwas schaffen wollte, was nicht provisorisch war und bald wieder hätte geändert werden müssen[4]. Auch wandte er sich gegen den Vorschlag, von einer staatlichen »Ordnung für Deutschland« zu sprechen, da eine derartige Fassung leicht zu Mißdeutungen deshalb Anlaß bieten konnte, weil Deutschland bisher nicht der Terminus für ein staatliches Gefüge war, und so die Gefahr bestand, daß angenommen würde, es bestehe nur noch das staatlich nicht gefügte Gebilde Deutschland. Dagegen würde in einer Bezeichnung wie »Bundesrepublik« zum Ausdruck gebracht werden, daß dieses Deutschland als staatliches Gebilde der Substanz nach noch bestehe, wenn das Gefüge auch zerstört sei[5]. Ferner wurde die Auffassung: »Wir benennen nicht etwa das Teilgebiet, etwa Westdeutschland, sondern wir benennen den Apparat, den wir hier schaffen. Der Name ist „Bundesrepublik Deutschland" und gilt für das Ganze. Nun muß, sozusagen

[3] So Giese, Grundgesetz, a.a.O. zur Überschrift.
[4] So Abg. Heuß, Stenogr. Bericht d. Parl. Rates, S. 41.
[5] Stenograph. Protokoll d. Parl. Rates, S. 37.

kleiner gedruckt, noch eine Bezeichnung des Apparates gegeben werden«[6], abgelehnt und betont: »Die Frage der Bezeichnung wird sich von selber regeln, indem man keine Unterbezeichnung macht, sondern die Mächtigkeit des Anspruchs anmeldet, der stellvertretend für das Ganze ist«[7].

Das Grundgesetz wurde nicht für einen Teil Deutschlands, sondern »für die Bundesrepublik Deutschland«, »für das Ganze«, geschaffen. Die Präambel bringt zum Ausdruck, daß stellvertretend für alle Deutschen gehandelt wurde, auch für die, denen mitzuwirken versagt war, wenn auch Artikel 23 das Grundgesetz »zunächst« nur in den west- und süddeutschen Gebieten in Kraft setzte. Artikel 116 hat nur eine »deutsche Staatsangehörigkeit«, die sich auf das gesamte Gebiet des Deutschen Reiches erstreckt und nicht nur im Gebiet der Bundesrepublik, sondern auch in Mittel- und Ostdeutschland erworben werden kann, anerkannt. Zwar ist es richtig, daß die Ministerpräsidenten ursprünglich in einer Note erklärten, daß bei der Gründung der Bundesrepublik »alles vermieden werden müßte, was dem zu schaffenden Gebilde den Charakter eines Staates verleihen würde«[8]. Bereits der Herrenchiemseer Verfassungskonvent ging aber über diesen verfassungsrechtlichen Standpunkt hinweg, und das Grundgesetz betont ausdrücklich, daß das deutsche Volk »kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt« dieses beschlossen habe, »um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben«. Da nicht die Ministerpräsidenten die Grundgesetzgeber waren, sondern der Parlamentarische Rat dieses beschlossen hat und die deutschen Länder es in den Landtagen angenommen haben, kann die staatsrechtliche Qualität der Bundesrepublik nur von dem im Grundgesetz zum Ausdruck gebrachten Willen des Parlamentarischen Rates bestimmt werden.

Die Staats- und Völkerrechtslehre, die Praxis der Bundesrepublik und der Staaten der freien Welt haben zunehmenderweise die Identität des Deutschen Reiches mit dem heutigen gespalteten Deutschland anerkannt und sehen in der Bundesrepublik, da nur sie im Sinne

---

[6] Abg. Schmid, im stenogr. Prot. d. Parl. R., S. 40.

[7] Abg. Heuß, im stenogr. Prot. d. Parl. Rates, S. 41.

[8] Mantelnote der Ministerpräsidentenkonferenz v. 10. 7. 1948 an die Militärbefehlshaber d. westl. Besatzungsmächte.

einer demokratischen Staatsordnung vom Volke in freier Entscheidung getragen wird, dessen legitime Staatsgewalt.
Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat haben seit ihrer Konstituierung ihren Handlungen die Identität der Bundesrepublik mit dem deutschen Gesamtstaat zugrunde gelegt. Dieses wurde insbesondere in der Frage der Regelung der deutschen Auslandsschulden und der Wiedergutmachung gegenüber Israel offenkundig. Fast sämtliche Staaten der freien Welt, einschließlich derjenigen Staaten, die im Konflikt zwischen Ost und West peinlichst auf ihre Neutralität bedacht sind, haben die Bundesrepublik als den verfassungsmäßigen Vertreter des deutschen Volkes anerkannt und unterhalten am Sitz der Regierung ihre diplomatischen Vertretungen. Die Tatsache, daß die Bundesrepublik nicht das gesamte deutsche Staatsgebiet umfaßt, kann ebensowenig wie die Beschränkung einzelner ihrer Hoheitsrechte durch das Besatzungsregime bzw. die diesem folgenden Verträge der Bundesrepublik die Staatsqualität entziehen. Ist die Bundesrepublik mit dem Reich identisch, so ist sie ein echter Staat und nicht, wie Scheuner zutreffend sagt, nur ein „Teilgebilde“ bzw. ein „Staatsfragment“ unter dem fortbestehenden Dach des Reiches«[9].
Der vom Parlamentarischen Rat in Artikel 123 I GG getroffenen Feststellung der Rechtskontinuität zwischen der auf dem Grundgesetz beruhenden Rechtsordnung und dem früheren Rechtszustand kommt nur eine deklaratorische Wirkung zu[10]. Artikel 123 Abs. 1 bestimmt, daß das Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestages fortgilt, soweit es nicht dem Grundgesetz widerspricht.
Das Reichskonkordat, das nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen, wie ausgeführt wurde, bis zum Zusammentritt des Bundestages galt, fällt als staatskirchenrechtliches Gesetz unter Artikel 123 Abs. 1 Grundgesetz. Es widerspricht in seinen wesentlichen Bestimmungen nicht dem Grundgesetz, was schon aus dessen Artikel 140 zu ersehen ist, der Bestimmung, die die staatskirchenrechtlichen Vorschriften der Artikel 136–139 und 141 Weimarer Verfassung, die in ihren Grundzügen wesentlicher Bestandteil des Reichskonkordats geworden sind, übernommen hat[11].

[9] Scheuner a.a.O. S. 485.
[10] Holtkotten a.a.O. zu Artikel 123 Abs. 1.
[11] Das Reichskonkordat hat auch keinen nationalsozialistischen Inhalt, dessent-

Von besonderer Bedeutung für das Reichskonkordat als völkerrechtlicher Vertrag ist Artikel 123 Abs. 2, eine Vorschrift, deren es hier – da die Materie des Reichskonkordats nach dem Grundgesetz großenteils in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung gefallen ist – aus innerstaatlichen Gründen bedurfte, um zukünftige Kompetenzstreitigkeiten zu vermeiden.

§ 17: Artikel 123 Grundgesetz

Artikel 123 Grundgesetz verdankt seinen Ursprung insbesondere den Bemühungen der konkordatsfreundlichen Parteien, das Reichskonkordat auch verfassungsrechtlich zu sichern und möglicherweise zum Bestandteil des Grundgesetzes zu machen, um zu vermeiden, daß es künftig zum Spielball und Streitobjekt wechselnder parlamentarischer Mehrheiten wird.

Die Fraktionen der CDU/CSU, des Zentrums und der DP brachten am 29. 11. 1948 einen gemeinsamen Antrag ein, der eine umfassende Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat vorsah[1]. Ziffer 7 dieses Antrages besagte: »Die am 1. 1. 1945 bestehenden Verträge mit den Kirchen bleiben in Kraft, bis sie durch neue, von den Ländern abzuschließende Vereinbarungen abgelöst sind.« Das Wort »Vereinbarungen« wurde später durch »Verträge« ersetzt und das Datum in »8. Mai 1945« abgeändert[2]. Dieser Antrag verfiel jedoch in der ersten Lesung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates (22. Sitzung) mit den 11 Stimmen der FDP, KPD, SPD gegen die 10 Stimmen der übrigen Parteien der Ablehnung, ebenso wie ein

---

wegen es möglicherweise dem Grundgesetz widersprechen könnte. In fast allen Punkten war der innere Widerspruch zum Nationalsozialismus von Anfang an deutlich zu spüren und zwang den Heiligen Stuhl sehr frühzeitig, den Kampf um die Aufrechterhaltung des Konkordats zu führen.

[1] Drucksache 321.

[2] Abg. Süsterhenn begründete diesen Antrag mit der Notwendigkeit, daß an der geschichtlichen Tatsache der Existenz der Kirchen im Grundgesetz nicht vorbeigegangen werden könne. Geschichtlich wie kulturell lasse sich das staatliche Leben Deutschlands nicht von der Existenz des Christentums lösen. Die Abg. Heuß und Bergstraeßer verwiesen darauf, daß dies eine Angelegenheit der Länder und nicht des Bundes sei, wogegen Frau Wessel erwiderte, daß Artikel 7 die Freiheit des Glaubens gewährleiste und so auch die Institutionen anerkannt werden müßten, die Vermittler des Glaubens seien.

zweiter gleichlautender Antrag des Abg. Süsterhenn. Dagegen wurde ein vom Abg. Heuß eingebrachter Antrag mit 11 gegen 8 Stimmen angenommen, der die Anerkennung der Länderkonkordate erstrebte, das Verhältnis zwischen Reich bzw. Bund und Kirche aber unberührt ließ. Gegen das Reichskonkordat führte *Abg. Heuß* an: »Ich glaube, daß wir uns ungefähr darüber klar sind, daß dieses Konkordat von der rechtlichen Seite her gesehen, damals durchaus dolos abgeschlossen worden ist und daß es keine Ratifikation in irgendwelcher parlamentarischen Körperschaft gefunden hat.« Dagegen erwiderte der Abg. Süsterhenn u. a.: »In der Völkerrechtswissenschaft ist im allgemeinen anerkannt, daß auch das Reichskonkordat noch geltendes Recht ist. Außerdem treten sowohl der eine Vertragspartner, die Kurie, wie auch die Rechtsnachfolger des anderen, der Alliierte Kontrollrat, für die Fortgeltung ein. Wenn sowohl die Kurie, wie der Kontrollrat, wie auch die allgemeine Völkerrechtswissenschaft diesen Standpunkt vertreten, ist es nicht gut zu verantworten, daß wir das Reichskonkordat von der Fortgeltung ausschließen.«
Auf die Ausführungen des Abg. Höpker-Aschoff, nach denen das Reichskonkordat »von einer Verbrecherbande« in der Absicht abgeschlossen worden sei, es nicht einzuhalten, und es infolgedessen unzumutbar sei, das Reichskonkordat im Grundgesetz ausdrücklich anzuerkennen, replizierte der Abg. Süsterhenn: »Das war eine Verbrecherbande. Ich bin mit dieser Kennzeichnung einverstanden.« Es bleibe jedoch, wie Süsterhenn weiter ausführte, zu beachten, daß die von der »Verbrecherbande« erlassenen Gesetze als fortbestehend anerkannt würden[3]]. Die Abgeordneten Selbert und Dehler beriefen sich in der 30. Sitzung des Organisations-Ausschusses insbesondere auf die bei den Ländern liegende Zuständigkeit der kirchlichen Angelegenheiten, so daß im Grundgesetz kein Raum für Bestimmungen über die Fortgeltung der Länderkonkordate sei[4]]. Dagegen machte der Vorsitzende, Abg. Lehr, wiederum geltend, daß insbesondere im Hinblick auf die Nachfolgestaaten Preußens und deren Verhältnis zu

---

[3]] Stenographischer Ber. d. Parl. Rates, S. 259/60. Im Jahre 1936 sprach sich Höpker-Aschoff allerdings sehr positiv für das Reichskonkordat aus und sah in dessen Abschluß »einen bedeutsamen Gewinn«.

[4]] Stenographischer Ber. d. Parl. Rates, S. 22/25.

den Bestimmungen des Preußischen Landeskonkordats eine Regelung getroffen werden müsse.
Im Parlamentarischen Rat herrschte nur Übereinstimmung darüber, daß eine bundesverfassungsrechtliche Verpflichtung der Länder zum Abschluß neuer Länderkonkordate nicht geschaffen werden sollte. Der Organisationsausschuß überwies diese Angelegenheiten schließlich in folgender Formulierung als Artikel 138c 5 an den Hauptausschuß:

»1. Die Bestimmungen der Artikel 137, 138 II, 139 und 141 der Deutschen Verfassung vom 11. 8. 1919 werden aufrecht erhalten.
2. Die am 8. 5. 1945 bestehenden Verträge zwischen den Ländern und den Kirchen bleiben in Kraft, bis die Länder neue Verträge abschließen.«

Der Abgeordnete Seebohm beantragte in der 39. Sitzung des Hauptausschusses, den ersten Absatz durch den folgenden Satz einzuleiten: »Die Kirchen ordnen ihre Angelegenheiten selbständig aus eigenem Recht«, weil das Grundgesetz an dieser Stelle eine klare Bestimmung über das Verhältnis zwischen Kirche und Staat enthalten müsse, da das Nebeneinander die Trennung von Kirche und Staat bedeute[5]. Nach einer Debatte über die Zweckmäßigkeit dieses Antrages zog Seebohm diesen wieder zurück, bis über die Grundrechte Beschluß gefaßt worden sei. Artikel 138c 5 Abs. I kam in neuer Formulierung als Artikel 140 in das Grundgesetz und ist für Artikel 123 hier bedeutungslos. Zu Abs. 2 führte der Abg. Zinn aus, daß die Länderkonkordate als quasivölkerrechtliche Verträge dadurch gegenstandslos geworden seien, daß die Länder im Jahre 1934 ihre Eigenschaft als Völkerrechtssubjekte verloren hätten; zumindest könnten aus diesen Verträgen keine Ansprüche mehr hergeleitet werden. Abg. Süsterhenn erwiderte dagegen, daß gerade deshalb, weil die Frage der Fortgeltung beispielsweise des Preußischen Landeskonkordats eine unterschiedliche Beurteilung erfahre, die Klärung der Rechtsfrage durch einen klaren Ausspruch des Verfassungsgesetzgebers um so dringlicher sei[6]. Der Abg. Höpker-Aschoff führte dazu aus, daß es ihm wohlbekannt

---

[5] Kurzprotokoll der 39. Sitzung des Hauptausschusses des Parl. Rates am 14. 1. 1949.
[6] Stenogr. Bericht d. Parl. Rates, S. 490.

sei, daß die Konkordate und andere kirchenrechtliche Verträge in der Praxis als gültig gehandhabt würden. Dennoch könne der Bund nach außen hin keine Verpflichtungen übernehmen, da er sie, in Ermangelung eigener Zuständigkeit, nicht erfüllen könne.
Die Beschlußfassung über diesen Artikel wurde zurückgestellt und erst in der 46. Sitzung des Hauptausschusses am 20. 1. 1949 kam es zu erneuter Beratung über diesen Artikel, jedoch wieder ohne eine Klärung herbeizuführen. Die konkordatsfreundlichen Parteien forderten erneut mit Nachdruck die Anerkennung der Weitergeltung des Reichskonkordats. Nach langen internen Beratungen zwischen den Parteien kam es schließlich im Fünfer-Ausschuß zu einem Kompromiß in Gestalt der in Artikel 123 GG formulierten Fassung:

»1. Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestages gilt fort, soweit es dem Grundgesetz nicht widerspricht.
2. Die vom Deutschen Reich abgeschlossenen Staatsverträge, die sich auf Gegenstände beziehen, für die nach diesem Grundgesetze die Landesgesetzgebung zuständig ist, bleiben, wenn sie nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen gültig sind und fortgelten, unter Vorbehalt aller Rechte und Einwendungen der Beteiligten in Kraft, bis neue Staatsverträge durch die nach diesem Grundgesetz zuständigen Stellen abgeschlossen werden oder ihre Beendigung auf Grund der in ihnen enthaltenen Bestimmungen anderweitig erfolgt.«

Versuche, diesen Kompromiß in der 4. Lesung wieder zu Fall zu bringen, wurden mit 12 gegen 3 Stimmen abgelehnt[7].
In der 51. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates wurde die Anfrage Süsterhenns, ob der Begriff »Staatsverträge« gewählt worden sei, um damit die privatrechtlichen Verträge, die das Reich als Fiskus abgeschlossen habe, auszuschließen, mit der Feststellung des Vorsitzenden Abg. Schmid beantwortet: »Ja, um rein fiskalische Verträge auszuschließen.« Auf die Feststellung des Abg. Süsterhenn: »Die Fassung: „unter Vorbehalt aller Rechte und Einwendungen" ist so zu verstehen, daß es sich hierbei um Rechte und Einwendungen handelt, die sich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen

---

[7] Umdruck Nr. 826 vom 5. 5. 1949.

oder aus den Verträgen selbst ergeben, die sich also im Rahmen des Rechts bewegen«, antwortete der Abg. Schmid: »Es sind Begriffe des Rechts.«

§ 18: Die Bedeutung des Artikels 123 Abs. II für das Reichskonkordat

Die Bestimmungen des Artikels 123 Abs. 2 GG sind, wie die Vorgeschichte zeigt, auch bzw. insbesondere im Hinblick auf das Reichskonkordat erlassen worden; Artikel 123 Abs. 2 hat das Reichskonkordat allerdings nicht zum Bestandteil der Verfassung gemacht[1]. Die Fassung des Artikels 123 Abs. 2 GG muß in ihrer mangelnden Klarheit als der mühsam zustande gekommene Kompromiß zweier entgegengesetzter Auffassungen verstanden und gewürdigt werden. Maunz erblickt in diesem Formelkompromiß einen »dunklen, jedenfalls mehrdeutigen Vorbehalt...irgendwelche Rechte und Einwendungen geltend machen zu können«[2].
Mit dem Begriff »Staatsverträge« hat der Verfassungsgesetzgeber alle vom Deutschen Reich abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge gemeint; die Verwendung des Begriffes »Staatsverträge« erfolgte, um die Verträge innerstaatlichen Charakters, die privatrechtlicher Natur waren, auszunehmen[3][4].
Das Reichskonkordat fällt jedenfalls als völkerrechtlicher Vertrag unter Artikel 123 Abs. 2 GG[5]. Es ist denjenigen Staatsverträgen zuzurechnen, die sich auf Gegenstände beziehen, die das Grundgesetz in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung gelegt hat, da das Reichs-

---

1] Kern a. a. O. S. 93 bezweifelt, ob das Reichskonkordat unter die Bestimmung des Artikels 123 II GG fällt. Die Vorgeschichte dieses Artikels spricht aber m. E. eindeutig für die oben vertretene Auffassung.

2] Maunz a.a.O. S. 104.

3] Stenogr. Bericht der 51. Sitzung des Hauptausschusses des Parl. Rates.

4] Holtkotten a.a.O. zu Artikel 123 II.

5] So auch Holtkotten a. a. O. zu Artikel 123 II GG: »Wenn der Heilige Stuhl auch weder ein auswärtiger Staat, noch eine auswärtige Macht ist (vgl. Anschütz, Anm. 7 zu Artikel 78), so kommt ihm doch die Eigenschaft eines Völkerrechtssubjektes zu (vgl. Sauer, Grundlagen des Völkerrechts, 2. Aufl. 1948, S. 109) und die Konkordate müssen als zur Völkerrechtsordnung gehörig angesehen werden.«

konkordat in wesentlichen Punkten eine Materie regelt, die zur ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis der Länder gehört[6].
Die Bedeutung des Artikels 123 Abs. 2 GG liegt zunächst darin, daß es in Zukunft nicht mehr möglich sein wird, irgendwelche politisch motivierten Einwendungen gegen das Reichskonkordat geltend zu machen. Zwar bedurfte es, wie dargelegt wurde, weder des Artikels 123 I GG noch des Artikels 123 II GG, um die Weitergeltung des Reichskonkordats rechtlich zu sichern, da die Identität zwischen dem Deutschen Reich und der Bundesrepublik gegeben ist. Der dennoch erfolgten Aufnahme dieser Vorschrift in das Grundgesetz kommt die Aufgabe zu, dem Reichskonkordat wie den übrigen völkerrechtlichen Verträgen einen verfassungsrechtlichen Schutz vor einseitigen staatlichen Maßnahmen zu gewähren und damit das zerstörte Vertrauen zur Vertragstreue für die Bundesrepublik neu zu begründen.
Artikel 123 II GG präjudiziert nicht die Entscheidung über die völkerrechtliche bzw. innerstaatliche Gültigkeit der Staatsverträge. Dies brachte der Abg. v. Brentano als Berichterstatter in der 2. Lesung des Plenums mit folgenden Worten zum Ausdruck: »Der Parlamentarische Rat konnte es nicht als im Rahmen seiner Zuständigkeit liegend erachten, zu der Frage der völkerrechtlichen und innerstaatlichen Weitergeltung der vom Deutschen Reich abgeschlossenen internationalen Verträge, so auch des Reichskonkordats von 1933, Stellung zu nehmen. Die Gültigkeit solcher Verträge ist, wie aus Artikel 124, jetzt 123 II hervorgeht, nach den allgemein gültigen Rechtsgrundsätzen zu beurteilen. In Artikel 124 wird darüber nicht entschieden«[7]. Eine ausdrückliche Stellungnahme zum Reichskonkordat durch den Parlamentarischen Rat war rechtlich nicht erforderlich, da ernsthaft nicht bestritten werden kann, daß das Reichskonkordat im Sinne des Völkerrechts Rechtsgültigkeit erlangt hat. Ist das Reichskonkordat aber völkerrechtsgültig, so bedingt dies, wie ausgeführt wurde, die innerstaatliche Rechtsgültigkeit. Der in Artikel 123 GG erhobene »Vorbehalt aller Rechte und Einwendungen der Beteiligten« ist, wie

---

[6] Wohl regelt das Reichskonkordat auch Angelegenheiten, die zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes gehören, wie z. B. die Unterhaltung diplomatischer Vertretungen. Derartige Angelegenheiten werden auch künftig der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegen.
[7] Protokoll, S. 190 der 2. Lesung des Plenums vom 6. Mai 1949.

bereits im Parlamentarischen Rat festgestellt wurde, nur für »rechtliche«, d. h. aus den Verträgen, den allgemeinen Regeln des Völkerrechts und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ableitbare Rechte und Einwendungen zulässig[8].

Der Hauptsatz des Artikels 123 II GG bestimmt: »Die vom Deutschen Reich abgeschlossenen Staatsverträge bleiben in Kraft.« Alles diesem Artikel anhaftende Beiwerk, mit Ausnahme der Bestimmung »bis neue Staatsverträge...abgeschlossen werden«, durchbricht die im Hauptsatz enthaltene positive Aussage und schränkt sie ein, ohne sie indes in ihrer positiven Aussage treffen zu können, denn die Vorbehalte und Einschränkungen einer Verfassung vermögen diese nur »rechtmäßig« zu qualifizieren.

Artikel 123 II GG anerkennt und bestätigt das Reichskonkordat als fortgeltend, bis ein neuer Vertrag abgeschlossen wird. Der objektive Inhalt dieses Artikels hat den zwiespältigen Willen des Verfassungsgesetzgebers dadurch in eine eindeutige Richtung gezwungen, daß er im letzten Sinne dem Reichskonkordat eine ausgesprochene Garantie gewährt[9].

8] Vgl. die Ausführungen Süsterhenns in der 51. Sitzung des Hauptausschusses des Parl. Rates (Sten. Bericht S. 679).

9] In jüngster Zeit haben sich für die Fortgeltung des Reichskonkordats ausgesprochen: Ebers a. a. O. S. 225ff.; Erler, Kirchenrecht, a. a. O. S. 123; Hollós, a. a. O.; Süsterhenn a. a. O. S. 189ff.; Friedrich in seiner Besprechung von Weber, Ablösung, in Zeitschrift für Evangelisches Kirchenrecht 1., 1951, S. 101f.; Giese a. a. O. S. 217; Kaiser a. a. O., Scheuner, Die Entwicklung a. a. O. S. 1ff.; Eichmann, Lehrbuch, 5. Aufl. a. a. O. und insbesondere auch Weber a. a. O. S. 25ff. Weber hält bemerkenswerterweise – im Gegensatz zu den meisten anderen Autoren – nicht die völkerrechtliche, sondern die staatsrechtliche Identität Deutschlands für den entscheidenden Faktor, in folgerichtiger Abweichung des von ihm entwickelten Konkordatsbegriffs. Nach seiner Meinung steht das Konkordat »in der Sache und Wirkung dem innerstaatlichen Gesetzesrecht wesentlich näher als der zwischenstaatlichen Vereinbarung« (S. 30). – Gegen die Fortgeltung des Reichskonkordats scheint nur Kern a. a. O. S. 88ff. Vorbehalte zu machen, weil das Reichskonkordat nicht durch eine gewählte Volksvertretung gebilligt worden sei. Allerdings richten sich seine Einwendungen im wesentlichen nur gegen die Schulartikel, »Dagegen gilt der übrige Teil des Reichskonkordats zum mindesten als Gewohnheitsrecht weiter« (S. 95). Höpker-Aschoff behauptet in einem Aufsatz in der Zeitung »Die Zeit« (6. 1. 1949), daß die Rechtsgültigkeit des Reichskonkordats in Zweifel stehe, da die Reichsregierung ihre verfassungs-

Die Rechtslage, die sich infolge möglicher Widersprüche zwischen den verfassungsrechtlichen Normen einerseits und den eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen andererseits ergeben kann, wird noch zu erörtern sein[10].

§ 19: Der Artikel 141 des Grundgesetzes

Stellt Artikel 123 Abs. I GG fest, daß das Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestags fortgilt, soweit es nicht dem Grundgesetz widerspricht und bestätigt Artikel 123 Abs. II GG grundsätzlich die Fortgeltung der bestehenden völkerrechtlichen Verträge, so hat der Verfassungsgeber in Artikel 141 GG eine Vorschrift geschaffen, die nicht nur eine Ausnahmevorschrift für Artikel 7 GG darstellt, sondern auch die Grundsätze des Artikels 123 GG durchbricht. Da Artikel 141 GG im Gegensatz zu einer der wichtigsten Bestimmungen des Reichskonkordats steht, nämlich zu dessen Artikel 21, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht an der Bedeutung, die dieser Vorschrift innerstaatlich zukommt, vorbeigegangen werden. Welche Bedeutung dieser Vorschrift im Völkerrecht zukommt, wird weiter unten zu behandeln sein.

Die Geburtsstunde des Artikels 141 GG war die 2. Lesung des Ar-

---

mäßige Zuständigkeit überschritten habe und weiter, daß Bischof Keller in Bonn eine Erklärung abgegeben habe, in der er den Abschluß des Reichskonkordats bedauerte. Letztere Behauptung ist objektiv falsch. Bischof Keller hat sich im Gegenteil in dieser Verhandlung mit klaren Worten für das Konkordat ausgesprochen. Im übrigen entgegnete Jestaedt diesen Ausführungen in einem Brief an »Die Zeit«, in dem er insbesondere auf die Ausführungen Höpker-Aschoffs in seinem Buch »Unser Weg durch die Zeit« (Hans Bott-Verlag, Berlin 1936, S. 145 u. 147) hinweist, wo der Verfasser ausführte: »Der Sieg der NS-Bewegung brachte auch hier eine entscheidende Wandlung. Die Schranken zwischen der Gesetzgebung des Reiches und der Länder wurde schon durch das Ermächtigungsgesetz vom 25. März 1933 niedergerissen, das Reich gewann die Möglichkeit, in den Raum der Landesgesetzgebung einzudringen und somit auch mit den Kirchen, ohne Rücksicht auf die Länder, bindende Verträge abzuschließen.« Der Verfasser bejaht das Reichskonkordat, wenn er (S. 147) es »als einen bedeutsamen Gewinn für die Reichsregierung« hervorhebt. Vergleiche ferner die ausführlichen Darlegungen, die Becker in Heft 4 und 5 DVBl. 1955 zu Artikel 123 Abs. 2 Grundgesetz brachte.

[10] Vgl. § 22 dieser Arbeit.

tikels 7b des Entwurfes (Art. 7 GG), in der der Abgeordnete des Landes Bremen, Ehlers, im Auftrage des Bremischen Senats die Forderung erhob, Artikel 7b zu streichen, da die Bestimmungen über den Religionsunterricht als schulplanmäßiges Lehrfach an allen Schulen dem Artikel 32 I der Bremischen Verfassung widerspreche[1]. Nach diesem Artikel würde in allen Schulen Bremens bekenntnismäßig nicht gebundener Unterricht in biblischer Geschichte auf allgemein christlicher Grundlage erteilt. Artikel 7b GG würde einen seit 1799 im Lande Bremen bestehenden Zustand ändern.

Gegen einen Kompromiß in der Frage des Religionsunterrichts wandte sich in scharfer Form der Abgeordnete Süsterhenn in der 51. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats am 10. Februar 1949, als er u. a. ausführte, daß es nicht Aufgabe des Staates sein könne, »den Inhalt eines Religionsunterrichts zu bestimmen, sondern daß die inhaltliche Gestaltung des Religionsunterrichts eine Aufgabe der Kirchen sei. Hier handelt es sich insofern um einen Übergriff aus dem staatlichen in den kirchlichen Bereich. Weil dieser Artikel eine Billigung dieses Zustandes enthält, sind meine politischen Freunde nicht in der Lage, diesem Artikel ihre Zustimmung zu erteilen«.

Der Abgeordnete v. Brentano erklärte in der zweiten Lesung dieses Artikels im Plenum als Berichterstatter, daß unter einer »landesrechtlichen Regelung« im Sinne dieser Bestimmung nicht nur eine einheitliche Regelung in einem Lande zu verstehen sei. Es könne sich auch um eine »differenzierte Regelung« handeln. Nach diesem Artikel könne im Wege der Landesregelung der Religionsunterricht auch dort, wo er am 1. 1. 1949 nicht ordentliches Lehrfach gewesen sei, zum ordentlichen Lehrfach erklärt werden. Die so getroffene Rege-

---

[1] Artikel 32 der Landesverfassung der freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 hat folgenden Wortlaut: »Die allgemein bildenden öffentlichen Schulen sind Gemeinschaftsschulen mit bekenntnismäßig nicht gebundenem Unterricht in biblischer Geschichte auf allgemein christlicher Grundlage.

Unterricht in biblischer Geschichte wird nur von Lehrern erteilt, die sich dazu bereit erklärt haben. Über die Teilnahme der Kinder an diesem Unterricht entscheiden die Erziehungsberechtigten.

Kirchen-, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften haben das Recht, außerhalb der Schulzeit in ihrem Bekenntnis oder in ihrer Weltanschauung diejenigen Kinder zu unterweisen, deren Erziehungsberechtigte dies wünschen.«

lung könne im Wege der Landesgesetzgebung wieder geändert werden[2]].

Die Beratungen zu Artikel 141 GG gehören zu den schwersten Belastungen, denen der Parlamentarische Rat ausgesetzt war, und nur mit Mühe wurde der drohende Zusammenbruch des gesamten Verfassungswerkes an diesem Artikel vermieden. Die ursprünglich vorgesehene Einsetzung des Namens »Bremen« in den Verfassungstext unterblieb später, wenn dieser Kompromiß heute auch allgemein als »Bremer Klausel« bezeichnet wird. Die endgültige Formulierung des Artikels 141 GG erhielt schließlich folgende Fassung: »Artikel 7 Absatz 3 Satz 1 findet keine Anwendung in einem Lande, in dem am 1. Januar 1949 eine andere landesrechtliche Regelung bestand«[3]].

§ 20: Die Bedeutung und Wirkung des Artikels 141 GG gegenüber Artikel 21 Reichskonkordat

Artikel 32 der Bremischen Verfassung und der diese Bestimmung berücksichtigende Artikel 141 GG stehen im Widerspruch zu dem für alle Länder der Bundesrepublik verbindlichen Artikel 21 Reichskonkordat, in dem unter anderem bestimmt wird: »Der katholische Religionsunterricht in den Volksschulen, Berufsschulen, Mittelschulen und höheren Lehranstalten ist ordentliches Lehrfach und wird in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der katholischen Kirche erteilt.« Welche verfassungs- und staatsrechtliche Bedeutung kommt Artikel 141 GG zu?[1]].

Es ist zunächst auffallend, daß die Bremer Klausel nicht in den Bestimmungen des Artikels 7 GG Aufnahme gefunden hat, wohin sie sachlich gehören würde, sondern daß sie in den Übergangsbestimmungen zu finden ist. Dies ist verfassungsrechtlich besonders deshalb von erheblicher Bedeutung, weil Artikel 141 GG gemäß den Bestimmungen des Artikels 79 Abs. 1 und 2 abänderbar ist, während

---

[2]] v. Doemming a.a.O. zu Artikel 141. – Holtkotten, im Bonner Kommentar a.a.O. zu Artikel 141 GG.

[3]] Artikel 7, Abs. 3, Satz 1 GG lautet: »Der Religionsunterricht ist in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ordentliches Lehrfach.«

[1]] Zur rechtlichen Bedeutung des Verhältnisses von Völkerrecht zu Landesrecht vgl. die Ausführungen zu § 22 dieser Arbeit.

Artikel 7 GG gemäß Artikel 19 Abs. 2 in seinem Wesensgehalt nicht angetastet werden darf. Der verfassungsrechtliche Schutz des bekenntnismäßigen Religionsunterrichts reicht infolgedessen weiter als der des bekenntnismäßig nicht gebundenen Unterrichts, wenn die Verfassung auch beide Arten des Religionsunterrichts rechtlich gesichert hat. Die getroffene Regelung ist dennoch eine Anomalie, auf die folgend näher eingegangen werden soll.

Ohne Zweifel kann aus der Stellung des Artikels 141 GG in den Übergangsbestimmungen gefolgert werden, daß es sich hier um eine Bestimmung von geringerer Bedeutung handelt, der Verfassungsgesetzgeber also nur eine beschränkte Auswirkungsmöglichkeit für die Bremer Klausel vorsah[2]. Die oben wiedergegebenen Erläuterungen, die der Abgeordnete v. Brentano als Berichterstatter zu Artikel 141 GG gab, weisen weiter darauf hin, daß dieser Artikel nicht die Tendenz hat, den Status quo vom 1. Januar 1949 in einem Lande auf die Dauer festzulegen, sondern daß er es den Ländern freistellt, auf Grund der ihnen zustehenden Gesetzgebungskompetenz in Schulfragen jederzeit eine dem Artikel 7 Abs. 3 Satz 1 GG entsprechende Regelung für ihr Gebiet landesrechtlich zu treffen.

Auch der materielle Inhalt des Artikels 141 GG ist stark eingeschränkt, da er nach dem eindeutigen Wortlaut nur bezüglich der Stellung des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach, nicht jedoch auch bezüglich des simultanen bzw. bekenntnismäßigen Charakters der Schule eine Sonderregelung getroffen hat[3].

a) Die Voraussetzung für die Nichtanwendung des Artikels 7 Abs. 3 Satz 1 GG ist gemäß Artikel 141 GG nur dann gegeben, wenn in dem betreffenden Lande am 1. Januar 1949 tatsächlich eine andere »landesrechtliche Regelung« bestand. Nur das Vorliegen einer gültigen Rechtsnorm, nicht jedoch das tatsächlicher Verhältnisse, kann die Anwendung der Bremer Klausel rechtfertigen, da der Begriff der »landesrechtlichen Regelung« ein Rechtsbegriff ist. Es kommen hier

[2] Vgl. Maunz a.a.O. S. 99; Holtkotten a.a.O, zu Artikel 141.

[3] So ist insbesondere auch der Protest der Hamburger Schulbehörde, den der hamburgische Abgeordnete Schönfelder im Parlamentarischen Rat gegen die Formulierung des Artikels 7b des Entwurfes: »der die in Hamburg seit 80 Jahren bestehende Simultanschule störe« vorbrachte, bedeutungslos, da Artikel 141 nur die Stellung des Religionsunterrichts einschränkt. Vgl. den stenogr. Bericht des Hauptausschusses des Parl. Rates S. 555 f.

nicht nur Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie Rechtsverordnungen in Betracht, sondern auch Gewohnheitsrecht, autonome Satzungen und Observanz, jedoch nicht bloße Verwaltungsverordnungen, da diesen der Charakter einer Rechtsnorm nicht zukommt[4].

Die Weimarer Reichsverfassung regelte für das gesamte Reichsgebiet in Artikel 149 Abs. 1 Satz 1 die Rechtsstellung des Religionsunterrichts an den Schulen:

»Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach der Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien (weltlichen) Schulen.«

Diese unmittelbar Recht setzende Vorschrift der alten Reichsverfassung bedurfte nach herrschender Lehre keiner Ausführungsgesetze[5].

Der Parlamentarische Rat hat sich zur Fortgeltung der Weimarer Reichsverfassung nach 1933 nicht äußern wollen. Artikel 140 des GG bestimmt: »Die Bestimmungen der Artikel ... der deutschen Verfassung vom 11. August 1919 sind Bestandteil dieses Grundgesetzes.«

Es ist nicht zweifelhaft, daß die Reichsverfassung zum Teil ausdrücklich außer Kraft gesetzt war (Ermächtigungsgesetz) – wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß die verfassungsmäßige Suspendierung von Teilen der Verfassung nicht die Verfassung selber berühren konnte und hier nur die verfassungswidrige Außerkraftsetzung von Teilen der Verfassung in Betracht gezogen werden könnte. Wieweit der Nationalsozialismus die Verfassung aushöhlte, und welche Bedeutung dies für die gesamte Verfassung hatte, darauf kann hier nicht eingegangen werden. Es sei nur darauf hingewiesen, daß Artikel 149 WRV zu den Rechtsnormen der Reichsverfassung gehörte, die sowohl vom Nationalsozialismus unangetastet blieben, als auch nach der Kapitulation von 1945 weiter in Kraft blieben, wenn nicht als Verfassungsrecht, so doch zumindest als einfaches Gesetzesrecht.

Die Regelung des Schulrechts der Weimarer Zeit beruht im wesentlichen auf der Fortsetzung des älteren deutschen Schulrechts. Bezüglich des Religionsunterrichts ist das in engem Zusammenhang mit der Reichsverfassung stehende Reichsgesetz über die religiöse Kinder-

[4] Vgl. Forsthoff, Lehrbuch, a. a. O. S. 68ff. und S. 99ff., Holtkotten a. a. O. zu Artikel 141.

[5] Vgl. Giese, Der Religionsunterricht, a. a. O. S. 72 und Die Schule, a. a. O. S. 194. Ferner die Rechtssprechung des RG vom 4. 11. 1920 RGBl. I, S. 2016f., Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich vom 24. 10. 1931, Zentr. Bl. d. Preuß. Unterrichtsverw. 1932, S. 55 u. a.

erziehung vom 15. Juli 1921 (insbes. § 2 Abs. 2 – Abmeldung vom Religionsunterricht) erwähnenswert, das bis heute unangefochten gültig ist. In allen Ländern, in denen nach der Kapitulation nicht durch neue gültige Rechtsnormen – wobei noch die Frage offen bleibt, ob die Länder die Reichsverfassung überhaupt abändern durften – eine andere gültige landesrechtliche Regelung getroffen wurde, ist die Vorschrift des Artikels 149 WRV als die am 1. Januar 1949 gültige landesrechtliche Regelung anzusehen und der Religionsunterricht, mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen, an allen Schulen ordentliches Lehrfach. Eine dem Artikel 149 RV widersprechende Regelung hatten am 1. Januar 1949 nur das Land Bremen und die Stadt Berlin getroffen, so daß Artikel 141 GG in anderen Ländern keinesfalls anwendbar ist[6]].

b) Für die Bestimmung der einzelnen Schularten haben sich im allgemeinen die folgenden Bezeichnungen eingebürgert:

Simultanschulen sollen für Kinder aller Bekenntnisse, Weltanschauungen und auch für dissidentische Kinder da sein. Es ist nun eigenartig, daß man seitens der Gegner der Bekenntnisschulen gerne Wert darauf legt, zu verlangen, daß auch die Simultanschule bzw. Gemeinschaftsschule einen christlichen Charakter haben soll, allerdings ohne die Benennung eines Bekenntnisses. Dabei wird Wert darauf gelegt, daß entsprechend der Schülerschaft auch der Lehrkörper konfessionell zusammengesetzt sein müsse. Christliches Bildungs- und Kulturgut wird als ein selbstverständliches Unterrichtsgut in den sogenannten christlichen Simultanschulen anerkannt. Sehr stark wird betont, daß in diesen Schulen gebührend auf die religiöse Überzeugung Andersdenkender Rücksicht genommen werden müsse.

Die Bekenntnisschule findet, ebenso wie die Simultanschule, in Artikel 29 Abs. 2 der Verfassung von Rheinland-Pfalz eine Legaldefinition: »In Bekenntnisschulen werden die Schüler von Lehrern gleichen Bekenntnisses unterrichtet und erzogen, wobei Erziehung und Unterricht von den religiösen und sittlichen Grundsätzen dieses Bekenntnisses bestimmt werden.« Ähnlich heißt es im I. Gesetz zur Ordnung des Schulwesens im Lande Nordrhein-Westfalen vom 8. April 1952.

---

[6]] Es wird von anderer Seite bestritten, daß in Berlin die Situation gleich liegt wie in Bremen.

Die bekenntnisfreien Schulen geben kein von irgendeiner Religionsgemeinschaft her geformtes Gepräge. Die Bekenntnisse von Lehrern und Schülern nehmen keinerlei Einfluß auf die Gestaltung des Unterrichts. Als öffentlicher Volkschule dürfte dieser Schulart in Anbetracht der Tatsache, daß mehr als 95% der Schüler einem christlichen Bekenntnis angehören, keine Bedeutung zukommen.
Zur Weltanschauungsschule wird herkömmlich auch diese bekenntnisfreie Schule gerechnet, die früher »weltliche Schule« genannt wurde. Weltanschauungsschulen in echtem Sinn hat es kaum gegeben. Sie mußten aber aufgeführt werden aus Gründen der Gewissensfreiheit. Da Bekenntnis und Weltanschauung nicht dasselbe besagen, muß auch eine jede Gruppe für sich behandelt werden. Andererseits wird eine echte Weltanschauungsschule und eine Bekenntnisschule in der Auffassung ihrer Arbeit viele Parallelen aufzeigen.
Daneben steht die Meinung derer, die den Begriff Weltanschauungsschule sehr weit fassen und darunter alle Schulen fallen lassen, die keinerlei von einer religiösen Gemeinschaft geformtes Gepräge haben. Damit kommen sie in die Nähe der oben genannten bekenntnisfreien (Weltanschauungs-) Schulen.
Dem Begriff der »bekenntnisfreien Schule« in Artikel 7 Abs. 3 Satz 1 hat der Parlamentarische Rat den entsprechenden Begriff des Artikels 149 WRV zugrunde gelegt. Im amtlichen Bericht über die Übergangs- und Schlußbestimmungen des Grundgesetzes[7] wird dazu folgendes ausgeführt: »Der Begriff öffentliche und bekenntnisfreie Schule ist nichts weiter als der entsprechende Begriff in Artikel 149 Abs. 2 der Weimarer Verfassung, wo er zum ersten Mal geprägt worden ist; d. h. es fallen darunter ausschließlich nur solche öffentlichen Schulen (Volksschulen), die gegebenenfalls auf Antrag der Erziehungsberechtigten eingerichtet werden. Es wäre ein glatter Verstoß gegen diese Verfassungsbestimmung bzw. ein unzulässiger Umgehungsversuch, wenn etwa ein Land es unternehmen würde, im Wege der Landesgesetzgebung »bekenntnisfreie« Schulen als staatliche Regelschulen einzuführen bzw. aufrechtzuerhalten.«
Bekenntnisfreie Schulen des Artikels 7 Abs. 3 Satz 1 GG können nur Volksschulen sein[8]. Für die Berufsschule, die eine simultane Schule

---

[7] Vgl. Blatt 50 dieses Berichts.
[8] Holtkotten a.a.O. S. 5.

ist, wäre die Anwendung dieses Begriffes verfassungswidrig. Giese führt dazu aus: »Da die letzteren (d. h. die Berufs- und Fortbildungsschulen) also nach positivem Recht keine „bekenntnisfreien" (weltlichen) Schulen sind, so fallen sie jedenfalls nicht unter die Schulen, für welche die Reichsverfassung die Ausnahme vom Religionsunterrichts-Gebot ausdrücklich normiert hat«[9]. Ähnlich äußert sich Landé bezüglich der preußischen Berufsschulen: »Die öffentlichen Berufsschulen haben nach preußischem Recht simultanen Charakter. Sowohl rechtlich wie tatsächlich hat daran niemals ein Zweifel bestanden, obwohl gesetzliche oder sonstige Vorschriften hierüber völlig fehlen... Religionsunterricht muß nach Artikel 149 Abs. 1 der WRV auch an Berufsschulen erteilt werden«[10].

Auch gibt es keine öffentlichen bekenntnisfreien Mittel- oder höhere Schulen[11]. So ist eine Berufung auf eine im Grundsatz des Artikels 7 Abs. 3 Satz 1 GG zugelassene Ausnahme für eine bekenntnisfreie Schule nur für den Bereich der Volksschulen, nicht aber der Berufs-, Mittel- und höheren Schulen möglich.

Artikel 141 GG hat demnach auch nur eine Sonderregelung für die Volksschulen getroffen.

§ 21: Die Anwendbarkeit der clausula rebus sic stantibus gegenüber dem Reichskonkordat

Artikel 123 Abs. 2 GG bestimmt, daß die Staatsverträge »unter Vorbehalt aller Rechte und Einwendungen der Beteiligten« in Kraft bleiben. Da aus dem Reichskonkordat selber keine Rechte und Einwendungen geltend gemacht werden können, die dessen völkerrechtliche Beendigung zur Folge haben könnten, so drängt sich die Frage auf, ob aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen die Möglichkeit herzuleiten ist, vom Reichskonkordat zurückzutreten. Von den oben angeführten Möglichkeiten, nach denen völkerrechtliche Verträge gelöst werden können, kommt hier nur noch die clausula rebus sic stantibus in Betracht[1]. Da das Grundgesetz selber der innerstaatlichen Fortgeltung des Reichskonkordats nicht entgegensteht, so ist noch die Frage

[9] Giese, »Der Religionsunterricht, a. a. O. S. 58.

[10] Landé a. a. O. S. 478.

[11] Vgl. Anschütz-Thoma a. a. O. Bd. II, S. 718.

[1] Vgl. § 14 dieser Arbeit.

zu prüfen, ob der deutsche Vertragspartner im Hinblick auf den verflossenen Krieg mit den Folgen der totalen Niederlage, die sowohl völkerrecht lich als auch verfassungsrechtlich die Bundesrepublik vor eine weitgehendst geänderte Situation stellen, Einwendungen aus der clausula rebus sic stantibus gegen das Reichskonkordat geltend machen kann. Diese Klausel gilt grundsätzlich allgemein und implizite im Völkerrecht, obgleich sie selten in den Verträgen selber zu finden ist. In der Völkerrechtslehre wird die Anwendbarkeit dieser Klausel an die Voraussetzung geknüpft, daß die den Vertrag begründenden Umstände sich wesentlich und schwerwiegend gegenüber dem Zustande imZeitpunkt des Vertragsabschlusses verändert haben müssen. Die Klausel kann sowohl gegen den ganzen Vertrag, als auch gegen seine einzelnen Bestimmungen herangezogen werden[2]. Über die rechtlichen Folgen sind die Meinungen geteilt: halten die einen den Vertrag rechtlich sofort für erloschen, so sind die anderen der Meinung, daß die Voraussetzungen nur ein Recht zur gegenseitigen Revision zulassen.

Es ist strittig, in welchem Umfange die Klausel auf Konkordate anwendbar ist. Erler hält, mit Rücksicht auf den Willen der Vertragspartner, zu einer dauernden Regelung zu gelangen, bei der Anwendung der Klausel äußerste Zurückhaltung für geboten[3]. Dagegen sieht Ebers die Klausel den Konkordaten immanent verbunden, da sie die Möglichkeit offen lasse, »bei veränderten Verhältnissen eine Änderung zunächst in gegenseitigem Einverständnis zu versuchen und, falls dies nicht zum Ziel führt, durch Kündigung vom Vertrag zurückzutreten«[4]. Es ist beachtenswert, daß sich auch Papst Pius XII. mit dieser Frage beschäftigt hat; seine Stellungnahme ist allerdings sehr zur Vorsicht mahnend; die Heiligkeit der Verträge wird stark betont. In der Enzyklika vom 20. 10. 1939 »Über den christlichen Staat und die Mitarbeit der Laien«[5], heißt es, daß, wenn im Laufe der Zeit und unter wesentlich veränderten Verhältnissen, die beim Ver-

---

[2]] Vgl. u. a. Guggenheim a. a. O. S. 115; Verdroß, 2. Aufl. S. 142.

[3]] Erler, Kirchenrecht, a. a. O. S. 121.

[4]] Ebers a. a. O. S. 237.

[5]] Pius XII., Gerechtigkeit schafft Frieden (Reden und Enzykliken des Hl. Vaters Papst Pius XII., herausgegeben von W. Jussen, S. J. 1946, S. 161).

tragsabschluß nicht vorgesehen waren und vielleicht nicht vorgesehen werden konnten, ein Vertrag oder einzelne Bestimmungen desselben wirklich oder scheinbar ungerecht, unausführbar, allzu drückend für einen Vertragspartner würden, durch ehrliche Verhandlungen der Vertrag geändert oder durch einen neuen ersetzt werden müsse. Es sei aber davor zu warnen, allzu schnell Verträge als etwas Vorübergehendes anzusehen und sich stillschweigend das Recht zu ihrer einseitigen Lösung vorzubehalten, sobald es nützlich scheine. Auf diese Weise wäre jegliches gegenseitige Vertrauen von Staat zu Staat zerstört und das Ende einer naturgewollten Ordnung da. Der »clausula rebus sic stantibus« sei der Grundsatz »pacta sunt servanda« entgegenzustellen.

Dieser Ansicht ist beizupflichten, da Konkordate im allgemeinen wie kaum andere völkerrechtliche Verträge auf Dauer angelegt sind, so daß die Notwendigkeit eines Regulativs bei umwälzenden Veränderungen unbedingt erforderlich erscheint. Eine den Konkordaten – mangels einer Revisions- oder Aufhebungsklausel – innewohnende Unabänderlichkeit würde bei der immanent wechselnden und sich wandelnden geschichtlichen Wirklichkeit unter Umständen zu unerträglichen Belastungen des Verhältnisses von Kirche und Staat führen, die die Richtigkeit des im Grunde falschen Wortes »concordatum est mater rixarum« beweisen würden und letztlich beide Partner davon abhalten müßten, vertragliche Bindungen einzugehen. Aus der Wesensverschiedenheit von Staat und Kirche und dem Unterschied der Grundkonzeption, von der beide Partner beim Vertragsabschluß ausgingen, könnten zu leicht erhebliche Spannungen entstehen[6]. Diese würden unter der Voraussetzung der Unabänderlichkeit der Verträge keinesfalls geringfügiger werden, andererseits dürften sie aber in der Regel nur selten ausreichen, die Klausel anzuwenden.

Wenn auch der Charakter der in den Konkordaten geregelten Materie es dringender als sonst erfordert, aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Billigkeit und Gerechtigkeit die Möglichkeit der Anwendung der Klausel offenzuhalten, ohne daß dies zur böswilligen Nichterfüllung von Vertragsverpflichtungen führen darf, so ist doch daran festzuhalten, daß an die Zulässigkeit der geltendgemachten

[6] Erler, Kirchenrecht a.a.O. S. 122.

Gründe die strengen Maßstäbe der Völkerrechtstheorie und des positiven Völkerrechts zu legen sind. Für die Anwendung der Klausel werden meist bei Vertragsabschluß nicht voraussehbare Notstände, die die Existenz oder die Sicherheit des sich auf die Klausel berufenden Vertragspartners gefährden, oder der Eintritt unvorhersehbarer Ereignisse, die die Vertragserfüllung unmöglich machen, angeführt. Bei Konkordaten werden die Voraussetzungen für die Anwendung der Klausel sehr selten gegeben sein. Die konfessionellen Verhältnisse der Bevölkerung des vertragsschließenden Staates müßten so umwälzend andere geworden sein, daß jede Voraussetzung für die vereinbarten Bestimmungen fortgefallen wäre. Man könnte auch an folgendes denken: das Staatsoberhaupt, dem als katholischem Herrscher in einem Konkordat Rechte eingeräumt wurden, die ihrem Wesen nach nur von ihm als katholischem Christen ausgeübt werden können, wechselt seinen Glauben. Damit wären seine Rechte hinfällig. Für das Reichskonkordat liegen derartige Voraussetzungen nicht vor. Auch aus der Ratifikation lassen sich keine Gründe für die Anrufung der Klausel herleiten. Die Möglichkeit, Verhandlungen über einzelne Punkte des Reichskonkordats aufzunehmen, wird hiermit nicht ausgeschlossen, zumal Artikel 33 RK ausdrücklich feststellt: »Sollte sich in Zukunft wegen der Auslegung oder Anwendung einer Bestimmung dieses Konkordats irgendeine Meinungsverschiedenheit ergeben, so werden der Heilige Stuhl und das Deutsche Reich im gemeinsamen Einvernehmen eine freundschaftliche Lösung herbeiführen.« Allerdings kann es keinem Zweifel unterliegen, daß mit derartigen Meinungsverschiedenheiten nur solche juristischer, nicht aber solche politischer Natur gemeint sind. Das Konkordat wurde von der nationalsozialistischen Regierung in den völkerrechtlich anerkannten Formen des damaligen Verfassungsrechts ratifiziert. Es ist aber nicht das Konkordat eines totalitären und kirchenfeindlichen Regimes, sondern »das Konkordat einer liberalen parlamentarischen Demokratie mit föderalistischem Einschlag«[7]. Diese

[7] Weber a. a. O. S. 31. Er führt u. a. aus, daß die Grundgedanken des Reichskonkordats auf dem Boden der Weimarer Verfassung gewachsen und von der Kurie schon in die früheren Konkordatsverhandlungen eingeführt wurden. »Seine ganze Regelung war demgemäß auf eine Verfassung nach dem Typ derjenigen von Weimar abgestellt, ein wesentlicher Grund dafür, daß es

Ansicht ist keineswegs neu, sondern wurde bereits 1938 in der Zeitschrift »Unser Wille und Weg« geäußert[8]. Der Verfasser stellte an den Beginn seiner Ausführungen die Bemerkung, daß das Reichskonkordat unter dem Blickwinkel der Kulturpolitik und in seinen einzelnen Bestimmungen betrachtet »der Volksordnung und der Geisteshaltung der Systemzeit entspreche« und durch seine »Verwurzelung im Weimarer System in vielen Punkten überholt und unhaltbar geworden sei«. Auch Hausmann betonte 1939 im Zentralorgan der NSDAP[9], daß die Idee und die Bestimmungen der Weimarer Verfassung nur noch im Reichskonkordat und in dem engen kirchenpolitischen Raum weiterlebten, während auf allen übrigen Gebieten seit 1933 ein grundsätzlicher Wandel der Volksordnung und eine mit Naturgewalt voranschreitende staatsrechtliche und innerpolitische Entwicklung erfolgt sei. Der Verfasser machte der katholischen Kirche als Konkordatspartner den Vorwurf, sie wolle mit ihrem überspitzten, rechtsformalistischen Denken auf dem engen kirchenpolitischen Raum Geistesströmungen oder politische Zustände der verflossenen Weimarer Zeit aufrechterhalten. »Das Konkordat steht als Abklatsch der Weimarer Verfassung wie ein Petrefakt im Strom der Zeit.«
»Der Text des Konkordats wie der Geist, der es gestaltete, gibt«, wie der Osservatore Romano ausführte, »nicht die Idee und die Politik dieses neuen Regimes wieder, sondern im Gegenteil, sie entsprechen getreu den Linien der kirchlichen Politik, die in der Republik von Weimar vor 1933 entwickelt wurden«[10]. »Vergeblich wird der Leser heute wie damals im Reichskonkordat Spuren nationalsozialistischen Geistes suchen; um so mehr tritt ihm daraus die Mischung liberaldemokratischer, rechtsstaatlicher und föderalistischer Elemente entgegen, die für das Weimarer Verfassungssystem charakteristisch gewesen ist.« Diese von Weber vertretene Auffassung ist, da ihr Verfasser entgegen der herrschenden Meinung allgemein bereits einen grund-

im nationalsozialistischen Regime wie ein Fremdkörper wirken . . . mußte.«
[8]] Wiedergegeben bei Jestaedt a. a. O. S. 366. Der Verfasser signierte mit »M«; es handelt sich bei dieser Zeitschrift um die von Goebbels herausgegebenen Monatsblätter der Reichspropagandaleitung der NSDAP.
[9]] Hausmann: Reichskonkordat und Weim. Verf. a.a.O. S. 145.
[10]] L'Osservatore Romano vom 20. 1. 1949.

legenden Wechsel des politischen Regimes schon für genügend erachtet, ein konkordatäres Vertragssystem zum Einsturz zu bringen, besonders beachtenswert[11]. Bemerkenswert ist auch die von Weber vertretene Wiedergutmachungsidee, derzufolge es heute nach den Konkordatsverletzungen durch das nationalsozialistische Regime naheliege, das Reichskonkordat: »nicht nur nicht zu negieren, sondern geradezu zu restaurieren«[12].

Zu dem häufig geltend gemachten Einwand, der Kirche seien im Reichskonkordat Konzessionen gemacht worden, die ihr ein parlamentarisch regiertes Deutschland kaum gewährt hätte, was insbesondere die Verhandlungen über das preußische Konkordat bewiesen, antwortet Weber: »Wenn das Konkordat in Deutschland in den Augen vieler im ganzen mehr eine Last als ein Vorteil ist, so mag dies zu einer Revisionsbewegung führen, aber eine einseitige Kündigung durch den Staat kann es nach allgemeinen Grundsätzen des internationalen Rechts nicht rechtfertigen«[13].

Die Heranziehung der Verhandlungen zum preußischen und badischen Konkordat für die Unterbauung der These, daß ein frei gewählter und frei entscheidender Reichstag niemals seine Zustimmung zum Reichskonkordat gegeben hätte, wurde auch von Peters auf der Marburger Staatsrechtslehrertagung 1952 als sehr bedenklich zurückgewiesen, zumal, wie er ausführte, der ständig wachsende Druck des Nationalsozialismus die Position der Katholischen Kirche bereits vor 1933 bei allen Gegnern des Nationalsozialismus, mit Ausnahme der Kommunisten, erheblich gestärkt habe. Man könne nicht wissen, führte Peters weiter aus, welche Vereinbarungen im Wege des Kompromisses mit der Kirche hätten getroffen werden können, und außerdem dürfe man, wenn man schon Spekulationen nachgehe, auch nicht an den Möglichkeiten vorbeigehen, die es auch dem frei gewählten Reichstag ermöglicht hätten, das Reichskonkordat anzunehmen. So hätte es durchaus im Bereich des Möglichen gelegen, daß sich die früheren politischen Gegner (Zentrum, SPD, Liberale), deren frühere Parteigegensätze durch die sich immer gewalttätiger gebärenden Nationalsozialisten zunehmend abgeschwächt wurden, zur

---

11] Weber a.a.O. S. 28, 31.

12] Weber a.a.O. S. 26.

13] Weber a.a.O. S. 32f.

Annahme des Reichskonkordats zusammengefunden hätten, um auf diese Weise eine Waffe gegen die Spekulationen des Nationalsozialismus zu schaffen. Eine derartige Möglichkeit liegt um so näher, als das Reichskonkordat weitestgehend dem Boden des namentlich von der SPD in den Verfassungsverhandlungen stark unterstützten, späteren Weimarer Staatskirchenrechts, unter Einschluß des Elternrechts, entstammt. Auch hätte die im damaligen Reichstag sehr starke NSDAP-Fraktion mit Unterstützung der konkordatsfreundlichen Parteien leicht eine parlamentarische Mehrheit für die Annahme des Reichskonkordats gewinnen können, was nicht zuletzt deshalb im Bereich des Möglichen lag, weil der Nationalsozialismus durch gewisse Konzessionen nicht zuletzt auch die Unterstützung der katholischen Bevölkerung an der Saar in der damals bevorstehenden Saarabstimmung erhalten wollte. Im übrigen müßten derartige Überlegungen zur Folge haben, daß hinsichtlich aller von der Reichsregierung nach dem Ermächtigungsgesetz von 1933 beschlossenen, wie auch hinsichtlich der wenigen, vom Reichstag verabschiedeten Gesetze erst geprüft werden müßte, ob ein freier Reichstag auch entsprechende Entschließungen gefaßt hätte, weil sonst das beschlossene Gesetz ungültig wäre. Auf diese Weise müßte man das gesamte, seit 1933 erlassene Recht in Zweifel ziehen: »völlige Rechtsunsicherheit wäre das Ergebnis. Eine Auslegung, die genau das Gegenteil von dem erreicht, was zu den Hauptzwecken des Rechts gehört: eine gesicherte Ordnung zu schaffen, kann niemals richtig sein«[14]].

Zur Rechtfertigung einer Anwendung der clausula rebus sic stantibus wird ferner die Einengung des Umfanges der Bundeskompetenz gegenüber dem verfassungsrechtlichen Zustand vom Jahre 1933 und ferner der Umstand angeführt, daß der innerstaatlichen Fortgeltung des Reichskonkordats das Grundgesetz oder Landesverfassungsrecht entgegenstände. Dagegen ist aber einzuwenden, daß die innerstaatlichen Kompetenzverschiebungen eines Bundesstaates nicht dessen völkerrechtlichen Rechte und Pflichten zu berühren vermögen[15]]. Auch das dem Reichskonkordat widersprechende Ver-

---

[14]] Peters a. a. O. S. 169.

[15]] Holtkotten zu Artikel 123, Abs. 2 sieht die Anwendung der Klausel wegen der Einengung der Bundeskompetenz für unrechtmäßig an.

fassungsrecht, wie es Artikel 141 GG und einige Länderverfassungen gesetzt haben, kann die Anwendung der Klausel nicht rechtfertigen, da staatliches Verfassungsrecht, ebensowenig wie einfaches Gesetzesrecht, imstande ist, Völkervertragsrecht aufzuheben[16]. »Das Reichskonkordat ist also auch heute verbindlich und die deutschen Länder müssen ebenso wie umgekehrt die Kirche seinen Bestand respektieren«[17].

Erwähnt seien noch die interessanten Ausführungen, die der evangelische Oberkirchenrat Ranke im August 1955 im Hamburger »Informationsblatt« zu einer Untersuchung des Reichskonkordates brachte und in denen er insbesondere auf die Auswirkungen dieses Konkordates für Gesamtdeutschland hinwies: »Es darf nicht übersehen werden, daß das Reichskonkordat in der Ostzone, von Ausnahmen abgesehen, gilt. Die Befürworter des Konkordates haben daneben darauf aufmerksam gemacht, es müsse dem deutschen Volk von Bedeutung sein, daß der Heilige Stuhl aus der von seiner Seite angenommenen Fortgeltung des Konkordates die bedeutsame Folgerung gezogen hat, daß er die östlichen deutschen Bistümer Breslau, Danzig und Frauenburg nicht wieder besetzt und die von polnischer Seite gewünschten und tatsächlich ins Werk gesetzten Änderungen der Diözesangrenzen nicht sanktioniert hat. Aus dem Kreise der Kritiker des Reichskonkordates ist dem hinzugefügt worden, ähnliche Bedeutung habe die Geltung des Reichskonkordates für das Saargebiet.«

Die Bedeutung des Reichskonkordates für Gesamtdeutschland kann nicht überschätzt werden. Der Heilige Stuhl ist der einzigste Vertragspartner des Deutschen Reiches, der Deutschland heute noch in seinen Grenzen von 1937 tatsächlich anerkennt. Welche Wichtigkeit dieser Tatsache zukommt, mag allein dadurch erläutert werden, daß Frankreich seit Kriegsende nicht weniger als 14mal erfolglos die Er-

---

[16]] Vgl. auch Verdroß, 2. Aufl., S. 63, Mosler, Völkerrechtliche Wirkung, a.a.O. S. 168ff., gibt den vom Ständigen Internationalen Gerichtshof in dem Gutachten über die Behandlung polnischer Staatsangehöriger in Danzig vom 4. 2. 1932 formulierten Grundsatz wieder: »...un Etat ne saurait invoque vis-à-vis d'un autre Etat sa propre Constitution pour se soustraire aux obligations que lui imposent le droit international ou les traités en vigueur«.

[17]] Weber a. a. O. S. 33.

richtung eines selbständigen Saarbistums vom Heiligen Stuhl gefordert hat[18]].

§ 22: Das Reichskonkordat unter Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Landesrecht und Völkerrecht

Wird die Rechtslage, die durch die Annahme des Grundgesetzes entstanden ist, unter dem Gesichtspunkt der in Artikel 123 GG bestätigten Weitergeltung der vom Deutschen Reich abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge für die Bundesrepublik einerseits und der verfassungsrechtlichen Normen, seien sie bundes- oder landesrechtlicher Natur, die im Widerspruch zu den eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen stehen, andererseits, untersucht, so taucht die Frage auf, in welcher Ordnung das Völkerrecht zum Verfassungsrecht der Staaten steht: stehen sich hier zwei getrennte, voneinander unabhängige Rechtskreise gegenüber, oder aber haben wir hier *eine* Rechtsordnung, in die Völker- und Landesrecht gleichermaßen hineingestellt sind. Mit dieser Frage ist die der Rangordnung der Rechtssysteme verknüpft: ist das Völkerrecht dem Landesrecht über- oder unterzuordnen. Lassen sich aus dem Landesrecht Einwendungen gegen völkerrechtliche Verträge geltend machen?
Die Frage nach der Einordnung von Völkerrecht und Landesrecht setzt die Klärung des Begriffes der staatlichen Souveränität voraus. Wird der Begriff der staatlichen Souveränität dem der obersten rechtlichen Gesetzlichkeit gleichgestellt, so ergibt sich zwangsläufig, daß es über dem Staat keine rechtliche Ordnung geben kann, daß der Staat in absoluter Totalität keinerlei Normen mehr rechtlich unterwerfbar ist. Mit der Gleichung: Staat = Recht würde das Völkerrecht zu Grabe getragen werden.
Ist der Staat auch die umfassendste Rechtsgemeinschaft, so setzt sich die Völkergemeinschaft doch aus einer Vielzahl von Rechtsgebilden der Gemeinschaftsformen, wie den Familien, Gemeinden, Kreisen, Ländern, Staaten, Kirchen, weiter den Vereinen und Genossenschaften und Gewerkschaften wie vielen anderen zusammen, die zu bestimmten Gruppen in der Weise zusammengefaßt werden, »daß je

---

[18]] Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 56 vom 8. 3. 1955.

ein Bündel von ihnen in eine höhere Rechtsgemeinschaft eingegliedert ist«[1]. Von diesen Rechtsgemeinschaften werden mehrere dergestalt miteinander verbunden, daß sie »von einer höheren Rechtsgemeinschaft überspannt werden«. Die umspannendere Rechtsgemeinschaft bildet die Beziehungsgrundlage ihrer Glieder, über die die gleichgeordneten Rechtsgemeinschaften ihre Verbindungen aufrechterhalten. Denn es kann eine »Verbindung zwischen einzelnen nicht unmittelbar, sondern nur auf dem Wege über und durch eine höhere Einheit erfolgen«[1]. Hier liegt auch die Ordnung für den Rang der verschiedenen Rechtsgemeinschaften begründet. Gleichgeordnet sind die einzelnen Rechtsgemeinschaften dann, »wenn sie alle gleich weit vom gemeinsamen Mittelpunkt entfernt sind; wogegen sie einen verschiedenen Rang aufweisen, wenn eine diesem Mittelpunkt näher steht als die andere«[1]. Die Vielzahl der Rechtsgemeinschaften läßt sich auf einige wenige, umfassende Rechtsgemeinschaften zusammenfassen, wenn man die Abhängigkeit dieser von der umfassenderen Gemeinschaft berücksichtigt, die sie teilweise schließlich mehr oder weniger zu Gliedern der umfassenderen Gemeinschaft werden läßt. Diese umfassenden Rechtsgemeinschaften, die vor allem die Staaten – aber nicht nur die Staaten – bilden, begründen die Völkerrechtsgemeinschaft: »Münden aber die Staaten und gewisse außerstaatliche Rechtsgemeinschaften unmittelbar in die Völkerrechtsgemeinschaft, dann strömen mittelbar auch alle ihnen untergeordneten Rechtsgemeinschaften in sie ein. Daher ist die Völkerrechtsgemeinschaft die alle positiv-rechtlichen Gemeinschaften umspannende Rechtseinheit, die gleich einer Kuppel den ganzen großen Rechtsbau überwölbt«[2]. Die Rechtsnormen, die diese Völkerrechtsgemeinschaft begründen, sind die Normen des Völkerrechts[3]. Da diese Normen die Staaten umspannen, stehen sie über

---

[1] Verdroß, Verfassung, a.a.O. S. 7f.

[2] Verdroß, Verfassung, a.a.O. S. 9.

[3] Mosler, Völkerrechtliche Wirkung, a. a. O. S. 129, weist darauf hin, daß der sich anbahnende Zusammenschluß zu »großen, geographisch, ideologisch oder wirtschaftlich bestimmten Staatengruppen und zur Universalorganisation der Welt« ebenso wie der Zusammenschluß innerstaatlich entstandener sozialer Gruppierungen, wie die Berufsverbände, den Staaten das Monopol der Völkerrechtsunmittelbarkeit streitig machten und infolgedessen das Gefüge des auf den Staaten aufgebauten Völkerrechts umzuwandeln begännen.

den Staaten, woraus sich ergibt, daß die Staaten nicht die oberste rechtliche Gesetzlichkeit sein können[4]. Die Souveränität der Staaten bedeutet nicht mehr, als »daß nach Völkerrecht einem bestimmten Staate auf einem bestimmten Gebiete grundsätzlich die ausschließliche Kompetenz zusteht«[5]. Diese Kompetenz, die den Staaten auf Grund des Völkerrechts gegeben ist, ist nichts anderes und ist nicht mehr, als ihre Souveränität: »Staatliche Souveränität und unmittelbare Völkerrechtsunterworfenheit bedeuten daher ein und dasselbe«[6]. Ist das Völkerrecht überstaatlich, so müssen die Staaten der Völkerrechtsordnung untergeordnet sein, denn jeglicher Überordnung entspricht eine Unterordnung. »Nur durch die Unterordnung der Staaten unter das Völkerrecht kann dieses ihnen übergeordnet sein«[7]. Die Überstaatlichkeit des Völkerrechts bedingt die Eingliederung der Staaten in die Völkerrechtsordnung. Allein die Verknüpfung der einzelnen Rechtsgemeinschaften zu *einer* umfassenden Rechtsgemeinschaft und die Verschmelzung aller Teilrechtsordnungen zu einer Gesamtrechtsordnung vermag eine geistige Einheit zu schaffen, die eine Stabilität zu begründen und die Rechtsidee zu verwirklichen imstande ist.

Die Lehre der Einheit von Völkerrecht und staatlichem Recht findet ihr Vorbild im mittelalterlichen Weltbild. Für die Scholastik ist das die Staaten überspannende Band »nicht etwa die päpstliche-kaiser-

---

4] Dies hindert die Völkerrechtsordnung nicht daran, die Regelung der inneren Angelegenheiten der Staaten diesen zur ausschließlichen Kompetenz zu überlassen. Ebenso wie der Bundesstaat den Teilverbänden auf verschiedenen Gebieten die ausschließliche Kompetenz einräumt und jeder Eingriff der Bundesgewalt in diese grundsätzlich verfassungswidrig ist, ist auch im Völkerrecht ein Eingriff in die inneren Angelegenheiten der Staaten eine völkerrechtswidrige Intervention (Mosler Völkerrechtliche Wirkung, a.a.O. S. 130). Wie im innerstaatlichen Recht, ist auch im Völkerrecht, da keine »Rechtsgemeinschaft sich erhalten kann, ohne daß gewisse gemeinsame Wertvorstellungen von allen Gliedern anerkannt sind, die Intervention zugunsten eines für legitim gehaltenen Standards« erlaubt und geboten. Hierin scheint Mosler einen Widerspruch zum theoretischen Grundsatz der »compétence exclusive« zu sehen, was aber nicht der Fall sein dürfte, da auch der Grundsatz der »compétence exclusive« als Rechtsbegriff nur den legitimen Gebrauch dieser umschließen kann.

5] Verdroß, Einheit, a.a.O. S. 34.

6] Verdroß, Einheit, a.a.O. S. 35.

7] Verdroß, Verfassung, a.a.O. S. 33.

liche „potestas“ des Mittelalters, sondern das Völkerrecht«[8]. Nach Vitoria ist es, da das Völkerrecht seine verpflichtende Kraft nicht allein aus einem zwischen den Menschen geschlossenen Vertrag zieht, sondern den Wert hat, der einem Gesetz zukommt, keiner Nation erlaubt, sich vom Völkerrecht zu befreien, da dieses durch die Autorität der ganzen Welt eingesetzt wurde[9]. Der Staat ist eine pars totius orbis, die Staatengemeinschaft das Ganze. Nicht der individuelle Staat ist der Ausgangspunkt, sondern die einheitliche, universelle Ordnung der Menschheit. »Nicht die Staaten verknüpfen sich allmählich zur Menschheit, sondern diese bildet bereits von allem Anfang an eine wurzelhafte Einheit, die sich nur in einzelne Staaten zerlegt und zergliedert«[10]. Die Staaten sind die Geschöpfe und Diener des Völkerrechts[11]. Nicht die Staaten sind die höchsten und selbstherrlichen Ordnungen, auf Grund welcher sie zwischen sich völkerrechtliche Brücken schlagen, vielmehr besteht ein universaler Rechtskreis, als dessen Teile, Glieder, Provinzen, die Staaten erscheinen. Diese können zwar das universale Völkerrecht durch Verträge und Übung näher bestimmen und weiter ausfüllen,»aber in seiner Spitze überragt es die Staaten, wie das Ganze seine Glieder. Daher geht auch das Wohl der Gesamtheit dem Interesse der einzelnen Glieder vor«[10].

Da die Rechtssysteme der Völker in einer gemeinsamen Rechtsordnung gründen, so muß notwendigerweise das Völkerrecht gegenüber dem Landesrecht das »stärkere« Recht sein, und daher bricht das Völkerrecht das Landesrecht, gleichgültig, ob es als einfaches Gesetzesrecht oder als Verfassungsrecht erscheint. Daher ist die landesrechtliche Regelung einer Materie, die dem Völkerrecht widerspricht, völkerrechtswidriges Landesrecht[12].

Während die Weimarer Verfassung in Artikel 4 die »allgemein aner-

---

8] Verdroß, Einheit, a.a.O. S. 37.

9] »Die ganze Welt, die gewissermaßen eine einzige politische Gemeinschaft darstellt, besitzt die Gewalt, gerechte Gesetze zu geben, die, wie jene des Völkerrechts, auf alle anwendbar sind.« Vitoria a. a. O. S. 51.

10] Verdroß, Einheit, a.a.O. S. 39ff.

11] Im Gegensatz hierzu steht die auf Hegel aufbauende Staatslehre, nach der die Herren und Schöpfer des Völkerrechts die Staaten seien.

12] Verdroß, 1. Aufl., a.a.O. S. 71.

kannten Regeln des Völkerrechts« zum bindenden Bestandteil des deutschen Reichsrechts gemacht hatte, ging der Verfassungsgesetzgeber in Bonn einen sehr bedeutsamen Schritt weiter. Er verzichtete auf die Anerkennung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts, und bestimmte ausdrücklich, daß die allgemeinen Regeln des Völkerrechts den eigenen Gesetzen, und zwar sowohl den bereits erlassenen als auch den noch zu erlassenden, voranzugehen haben.

Artikel 4 Weimarer Verfassung hatte nur diejenigen allgemeinen Regeln des Völkerrechts gelten lassen, die vom Deutschen Reich ausdrücklich oder stillschweigend anerkannt worden waren. Erst diese Anerkennung machte die Regeln des Völkerrechts zu »allgemein anerkannten Regeln«[13]. Versagte das Deutsche Reich einem Völkerrechtssatz seine Anerkennung oder widerrief es eine ausgesprochene Anerkennung, so war dieser nicht mehr ein »allgemein anerkannter« Völkerrechtssatz und infolgedessen nicht mehr Bestandteil des deutschen Reichsrechts.

Demgegenüber anerkennt das Grundgesetz uneingeschränkt den Vorrang des Völkerrechts in Artikel 25: »Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteile des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes«[14].

Artikel 25 GG bedeutet den endgültigen Bruch mit überholten Anschauungen, die dem Staate die oberste rechtliche Gesetzlichkeit zu-

---

13] Anschütz a. a. O. Art. 4.

14] Diese Formulierung des Artikels 25 stimmt fast wörtlich mit der des Artikels 22 des Entwurfes von Herrenchiemsee überein. Im »Darstellenden Teil« wird auf Seite 23 dazu ausgeführt, daß die von Artikel 4 WRV abweichend gewählte Fassung Streitigkeiten den Boden entziehen solle, die in der Weimarer Zeit eine verhängnisvolle Rolle spielten. Es solle ferner hier zum Ausdruck gebracht werden, daß das deutsche Volk gewillt sei, im Völkerrecht mehr zu sehen als nur eine Ordnung, deren Normen lediglich die Staaten als solche verpflichten. Diese Anschauung wurde auch von der Mehrheit des Parl. Rates geteilt, der die Gefahren einer solchen weitgehenden Formulierung wohl erkannte und sie ausgiebig diskutierte, ohne ihn jedoch veranlassen zu können, seine Entscheidung zu ändern. – Auch der Codex Juris Canonici enthält eine Bestimmung, die in diesem Zusammenhang erwähnt werden muß. Er sagt in can. 3: Codicis canones initas ab Apostolica Sede cum variis Nationibus conventiones nullatenus abrogant aut iis aliquid abrogant; eae idcirco perinde ac in praesens vigere pergent, contrariis huius Codicis praescriptis minime obstantibus.

gesprochen haben. Das allgemeine Völkerrecht gilt, ohne daß es einer speziellen Transformation bedürfte, als Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts gelten nicht nur im Verkehr der Staaten untereinander, sondern sie begründen für den einzelnen Staatsbürger unmittelbar Rechte und Pflichten. Die »allgemeinen Regeln des Völkerrechts« in Artikel 25 GG sind nichts anderes als die »allgemeinen Grundsätze des Rechts«, auf die Artikel 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs im Haag hinweist[15]. Auf die Schwierigkeiten, die die Ermittlung dieser Regeln oder Grundsätze in der Praxis von Fall zu Fall verursachen kann, braucht hier nicht eingegangen zu werden, denn der Grundsatz »pacta sunt servanda« ist unstrittig eine der stärksten Säulen völkerrechtlichen Vertragsrechts. Ohne ihn wären alle zwischenstaatlichen Vereinbarungen wertlos. Die Bestimmungen des Reichskonkordats gehen allen Gesetzen des Bundes und der Länder und auch den Bestimmungen des Grundgesetzes uneingeschränkt voran. Die Nichtbeachtung des Reichskonkordats wäre nicht nur völkerrechtswidrig, sondern da sie gegen Artikel 25 GG verstoßen würde, auch verfassungswidrig.

[15]] Mann, Völkerrecht, a.a.O. Spalte 548.

IV. DIE AUSWIRKUNGEN DES GRUNDGESETZES AUF DIE KÜNFTIGE KONKORDATSPOLITIK DER BUNDESREPUBLIK

Trotz der in den obigen Abschnitten getroffenen Feststellung, daß das Reichskonkordat als völkerrechtlicher Vertrag weiterhin rechtsgültig und die Bundesrepublik Partner des Heiligen Stuhls in diesem Vertrag ist, mit allen Rechten und Pflichten, die ihr aus dieser Vereinbarung zufallen, bleibt doch zu beachten, daß für den innerstaatlichen Bereich der Bundesrepublik durch das Grundgesetz Verhältnisse geschaffen wurden, die für die künftige Konkordatspolitik der Bundesrepublik von erheblicher Bedeutung sind, so daß sie hier nicht übergangen werden können.

Insbesondere ist zu berücksichtigen, daß es unmöglich ist, die Lage von Staat und Kirche in der Gegenwart allein vom Formalen her rechtlich zu würdigen, da der Auslegung der gegebenen Rechtsvorschriften eine Herausstellung der soziologischen Voraussetzungen voranzugehen hat. Es ist Aufgabe der Rechtsordnung, deren Wirken zu normieren[1]. Gleiche Rechtsvorschriften gewinnen unter verschiedenen politischen Voraussetzungen und in verschiedener politischer Umwelt häufig genug eine andere Bedeutung, die auch für die juristische Auslegung zu beachten ist. Das Verhältnis von Staat und Kirche hat sich grundsätzlich gewandelt und es ist heute eine »echte Gegenüberstellung der beiden großen Organisationen, der beiden societates perfectae, nicht mehr recht möglich, mindestens überholt«[1]. Nicht nur der Staat selber hat wesentliche Wandlungen durchgemacht, sondern es haben sich auch seine und der Gesellschaft Auffassungen über die Stellung der Kirche in der Öffentlichkeit wesentlich verändert. Der Staat steht nicht mehr primär im Gegensatz zur Kirche, die er als geschichtliche Realität vorfindet und zu dulden gezwungen ist, sondern er »erblickt in ihr eine positive gesellschaftliche Kraft, deren Arbeit er begrüßt, ohne die Kirche dabei einfach als eine ihm ein- oder gar untergeordnete „moralische Anstalt“ im Sinne alter staatskirchenrechtlicher Vorstellungen zu be-

---

[1] Peters a. a. O. S. 135.

handeln«[2]. Aus dieser veränderten Beurteilung des Wesens und der Aufgaben der Kirche durch den Staat ergeben sich für Gesellschaft und Kirche weittragende Folgerungen, die Smend treffend kennzeichnet, wenn er behauptet[3], daß die Übernahme der Weimarer Kirchenartikel durch Artikel 140 GG in dieses keinesfalls die bloße Beibehaltung des bisherigen Rechtszustandes bedeute.
Auf die Probleme, die aus dieser Tatsache für das Reichskonkordat erwachsen, kann im Rahmen dieser Arbeit ebensowenig eingegangen werden wie auf die Einzelfragen, die Bischofseid, nihil obstat, politische Betätigung der Geistlichen, obligatorische Zivilehe und andere Bestimmungen des Reichskonkordats heute neu aufwerfen. Es soll lediglich dargelegt werden, welche Möglichkeiten das Grundgesetz allgemein einer künftigen Konkordatspolitik einräumt und zwar sowohl den Ländern als auch dem Bund.

§ 23: Die Rechtsstellung des Bundes im Reichskonkordat

Wie Artikel 78 der Weimarer Reichsverfassung, so bestimmt auch das Grundgesetz in Artikel 32, daß die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten in die Zuständigkeit des Bundes falle. Ähnlich wie Artikel 78 Abs. 2 WRV räumt auch Artikel 32 Abs. 3 GG den Ländern das Recht ein, auf den Gebieten, die ihrer Gesetzgebungskompetenz unterliegen, mit auswärtigen Staaten Verträge abzuschließen. Hierzu bedürfen sie wie in der Weimarer Verfassung der Zustimmung der Bundesregierung.
Für die Verträge mit dem Heiligen Stuhl galt weder Artikel 78 WRV, noch ist Artikel 32 GG für diese anwendbar, da der Heilige Stuhl, wie ausgeführt wurde, kein »auswärtiger Staat« ist[1]. Beide Verfassungen räumen den Ländern für den Abschluß von Verein-

[2] Peters a. a. O. S. 156f. Vgl. hierzu die Präambeln des Grundgesetzes, der Verfassungen von Baden, Bayern, Württemberg-Hohenzollern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Württemberg-Baden und insbesondere Artikel 120 der Verfassung von Württemberg-Hohenzollern und Artikel 41 der Verfassung von Rheinland-Pfalz. Ferner Artikel 63 der Verfassung Bremens, Artikel 35 II der Verfassung Badens, Artikel 146 der Verfassung Bayerns.
[3] Smend a.a.O. S. 4ff.
[1] Vgl. die Ausführungen zu § 8 dieser Arbeit. So die herrschende Meinung; vgl. Giese, v. Mangoldt in ihren Kommentaren a. a. O. zu Artikel 32 GG. Ebenso Menzel a. a. O. zu Artikel 32 GG. Auch in Herrenchiemsee (vgl. Be-

barungen mit dem Heiligen Stuhl eine wesentlich freiere Stellung ein, als dies für Verträge mit auswärtigen Staaten der Fall ist[2].

Der Grundsatz des Artikels 31 GG, nach dem Bundesrecht Landesrecht bricht, gilt auch für konkordatäre Vereinbarungen. Ein möglicherweise an die Stelle des Reichskonkordats tretendes Bundeskonkordat könnte den Vorrang vor den Länderkonkordaten haben und Bestimmungen wie Artikel 2 Reichskonkordat werden insoweit auch zukünftig möglich sein. Allerdings würde materiell der Rahmen für ein Bundeskonkordat enger sein als der des Reichskonkordats, da erhebliche Teile der Materie, die Gegenstand der reichskonkordatären Regelung waren, durch die Bestimmungen des Grundgesetzes in die Zuständigkeit der Länder gefallen sind. Es sei aber auch noch darauf hingewiesen, daß Fragen, wie sie in Artikel 26 des Konkordats behandelt werden (Eherecht) oder in Artikel 27 (Militärseelsorge) nach wie vor vom Bund zu behandelnde Materie darstellen.

Da das Reichskonkordat als völkerrechtlicher Vertrag die Bundesrepublik – nicht die Länder – berechtigt und verpflichtet, andererseits aber die im Reichskonkordat geregelte Materie durch das Grundgesetz wenigstens zum überwiegenden Teil in die Gesetzgebungskompetenz der Länder gefallen ist, und ferner die Länder gem. Artikel 83 GG zur Ausführung der Bundesgesetze berufen sind – soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt – ist der Bund in eine recht schwierige Situation geraten, da eine mögliche Nichtbeachtung der Bestimmungen des Reichskonkordats durch die Länder den Bund in Gefahr bringt, vertragswidrig zu handeln. Allerdings gilt hier der alte und kaum bestreitbare Grundsatz, daß die Länder zur »bundesfreundlichen Gesinnung« verpflichtet und nicht nur an die internationalen Verträge des Bundes gebunden sind, sondern auch die Lebensinteressen des Bundes in ihrem autonomen Wirkungsbereich wahrzunehmen haben[3].

---

richt S. 31) und im Parl. Rat (Matz zu Artikel 32 GG im Jahrbuch des öffentl. Rechts a. a. O.) wurde diese Ansicht von der überwiegenden Mehrheit vertreten. – Vgl. weiter Anschütz a. a. O. Anm. 1, 7, S. 417, 419f.

[2] Dies gilt auch für andere Völkerrechtssubjekte, die keine Staaten sind, vor allem für Verträge mit dem Roten Kreuz, der Unesco etc. Anderer Ansicht ist Giese, Grundgesetz, a. a. O. zu Artikel 32; er begründet die unterschiedliche Behandlung der »Nicht-Staaten-Völkerrechtssubjekte« allerdings nicht.

[3] Vgl. Holtkotten a.a.O. S. 12, mit weiteren Nachweisen.

Dem Bund seinerseits obliegt die Verpflichtung, völkerrechtlich alle Möglichkeiten zu nutzen, um die Interessen der Länder – insbesondere auf den ihrer Gesetzgebungskompetenz unterliegenden Gebieten – im Rahmen des Reichskonkordats dem Heiligen Stuhl gegenüber zu vertreten und wahrzunehmen. Den Ländern ist neben ihrem verfassungsrechtlichen Einfluß im Bundesrat - soweit ein solcher in Frage kommt - die Möglichkeit zu geben, in Fragen des Reichskonkordats gehört zu werden.
Im übrigen verfügt der Bund zur Durchsetzung des Reichskonkordats über die gleichen Mittel, die ihm verfassungsrechtlich zur Durchsetzung auch allen anderen Völkervertragsrechts und allen übrigen Bundesrechts zur Verfügung stehen. Es obliegt ihm notfalls sogar die Pflicht, mit allen ihm verfassungsrechtlich gegebenen Möglichkeiten die Durchsetzung des Reichskonkordats zu erzwingen.
Werden Vereinbarungen des Reichskonkordats, die gleichzeitig Grundrechte im Sinne des Grundgesetzes sind, wie beispielsweise die Freiheit des Bekenntnisses und das Recht zur Ausübung der Religion (Artikel 1 Reichskonkordat und Artikel 4 GG) verletzt, so obläge dem Bund nach den Bestimmungen des Artikels 28 GG die Verpflichtung, zu gewährleisten, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den garantierten Grundrechten entspricht. Artikel 28 GG berechtigt und verpflichtet den Bund, dafür Sorge zu tragen, daß die durch die Grundrechte vorgeschriebene verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern aufrechterhalten bleibt. Diese Bestimmungen gewinnen ihre besondere Bedeutung dadurch, daß sie dem Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit geben, einzelne Rechtssätze der Länderverfassungen auf ihre Vereinbarkeit mit Artikel 28 GG nachzuprüfen.
Neben dieser indirekten Möglichkeit zur Sicherung einzelner Bestimmungen des Reichskonkordats besteht auch nach Artikel 100 Abs. 2 GG und nach § 83 BVGG die Möglichkeit, die Vorrangstellung der Bestimmungen des Reichskonkordats als eines völkerrechtlichen Vertrages gem. Artikel 25 GG durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes feststellen zu lassen.
Sofern Bundes- oder Landesrecht sich in Widerspruch zum Inhalt des Reichskonkordats – oder der durch das Reichskonkordat getragenen Länderkonkordate – setzt, und der objektive Inhalt des

Artikels 123 Abs. 2 GG umstritten wird, ist das Bundesverfassungsgericht gem. Artikel 93 Ziff. 2 berufen, den Norminhalt des Artikels 123 Abs. 2 authentisch festzustellen. Im Gegensatz zu der vom Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich vertretenen Auffassung[4], daß den Entschließungen des ordentlichen Gesetzgebers, wenn überhaupt, dann nur in dem Falle entgegengetreten werden könne, wenn diese offensichtlich der inneren Rechtfertigung entbehrten und von diesen deshalb mit Sicherheit gesagt werden könne, daß sie dem Willen des Verfassungsgesetzgebers zuwiderlaufen, genügen nach dem Wortlaut des Artikels 93 Ziff. 2 GG schon Meinungsverschiedenheiten und sogar Zweifel, um die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgericht zu begründen[5].

§ 24: Die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung im Kulturbereich und ihre völkerrechtliche Vertretungsbefugnis

Das Grundgesetz hat die Zuständigkeit zur Gesetzgebung im Kulturbereich mit Recht in die Hand der Länder gelegt. Artikel 30 GG bestimmt, daß die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder sei, sofern durch das Grundgesetz keine andere Regelung getroffen oder zugelassen werde. Die

---

[4] Entscheidung vom 17. 2. 1930 über die Verfassungsmäßigkeit des preußischen Wahlgesetzes, RGZ, Bd. 128, Anhang, S. 11.

[5] Die Bundesregierung hat bei ihrer im März 1955 gegen die niedersächsische Landesregierung eingereichten Klage verfahrensrechtlich den Weg der sog. Organklage nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 3 GG gewählt. Voraussetzung für diese Klage sind Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten von Bund und Ländern, namentlich bei der Ausübung der Bundesaufsicht und der Ausführung von Bundesrecht. Im Grunde soll durch diese Verfassungsklage klargestellt werden, ob der Bund berechtigt ist, von den Ländern die Beachtung des Reichskonkordats zu fordern. Anlaß zu dieser Klage ist das niedersächsische Schulgesetz vom 14. September 1954, das in seinen wesentlichen Teilen gegen die Bestimmungen des Reichskonkordats, insbesondere gegen dessen Artikel 23 verstößt. Die Bundesregierung sieht in diesem Schulgesetz einen Verstoß des Landes Niedersachsen gegen dessen Pflicht zur Bundestreue, weil durch seine Bestimmungen die Artikel 21 bis 24 Reichskonkordat verletzt werden und der Bund, der Vertragspartner des Heiligen Stuhls beim Reichskonkordat ist, dadurch vertragsbrüchig wird.

Vermutung der Zuständigkeit auf den Gebieten der Rechtssetzung, Rechtsgestaltung und der Rechtspflege spricht für die Kompetenz der Länder, gegen den Bund. Für die Gesetzgebung wird dieser Grundsatz in Artikel 70 GG wiederholt. Die Artikel 73 und 74 GG zählen die Gebiete auf, auf denen dem Bund die ausschließliche – bzw. konkurrierende – Gesetzgebungskompetenz zusteht. Die kulturellen bzw. die staatskirchenrechtlichen Angelegenheiten gehören, da sie weder ausschließlichen, noch der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes, noch den in Artikel 75 GG erwähnten Materien, für die der Bund Rahmenvorschriften erlassen kann, unterliegen, ausschließlich zur Kompetenz der Länder. Dies gilt auch insoweit, als diese Materien bisher der Zuständigkeit des Reiches unterlagen. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß der Bund selber der Länderkompetenz Grenzen gezogen hat. Darüber handelt vor allem der nächste § 23. Hier aber sei schon gesagt, daß diese Grenzen gezogen sind durch die Grundrechte, durch Art. 7 für Fragen der Schule und Erziehung und nicht zuletzt durch den Art. 140. Diese Grenzen sind von den Ländern zu sehen und zu beachten.

Das Grundgesetz erkennt weiterhin in Artikel 32 die Völkerrechtsfähigkeit der Länder ausdrücklich an. Im Rahmen der ihnen obliegenden Gesetzgebungskompetenz in kulturellen Angelegenheiten können die Länder gemäß Artikel 32 Abs. 3 GG Verträge über diese mit auswärtigen Staaten abschließen[1]. Artikel 123 GG bestimmt, daß neue Verträge »durch die nach diesem Grundgesetz zuständigen Stellen« abgeschlossen werden können.

Die Befugnis zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge ist Ausfluß der den Ländern von Hause aus zustehenden Staatlichkeit und wird nicht durch das Grundgesetz erst begründet. Das Grundgesetz kann nur die Grenzen ziehen, indem es die Kompetenz zwischen Bund und Ländern aufteilt. Es schränkt insofern die Zuständigkeit der Länder ein[2]. Hier gilt dasselbe, was oben über die den Ländern gezogenen Grenzen gesagt ist.

---

[1] Da der Heilige Stuhl kein »auswärtiger Staat« ist, gilt hier das, was bereits in § 8 ausgeführt wurde, sinngemäß. – Das Grundgesetz hat hier die Regelung der WRV beibehalten. Vgl. auch die Ausführungen zu § 23 dieser Arbeit.

[2] Anschütz a. a. O. S. 417: galt dies schon für die stark unitarische Reichsverfassung, so hat dies um so mehr für das Grundgesetz zu gelten.

Wie in der Weimarer Verfassung, so können auch nach dem Grundgesetz die Länder ohne Zustimmung der Bundesregierung Konkordate abschließen[3]. Sie müssen aber ihre Grenzen sehen. Dieser verfassungsrechtlichen Regelung steht aber - und auch das muß gesehen werden - die völkerrechtliche Vereinbarung des Artikels 2 Abs. 2 Reichskonkordat entgegen, derzufolge für den Abschluß von Länderkonkordaten das »Einvernehmen der Reichsregierung« bzw. der Bundesregierung herbeizuführen ist[4].
Da das Grundgesetz die normative Regelung des Staatskirchenrechts im wesentlichen der Gesetzgebungskompetenz der Länder belassen hat, entsteht die Frage, inwieweit der Bund die ihm in Art. 2 Abs. 2 Reichskonkordat gegebenen Rechte geltend machen kann. Die Länder sind jedenfalls nach dem Grundgesetz konkordatsfähig, gleichgültig, ob die Bundesregierun oder die nach Landesrecht zuständigen Stellen in die Rechte der früheren Reichsregierung eingetreten sind (Artikel 129 GG).

§ 25: Die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung im Kulturbereich und zur Ausführung des Reichskonkordats

Liegt die Zuständigkeit zur Regelung des Kulturbereichs nach den Bestimmungen des Grundgesetzes, wie ausgeführt wurde, auch im wesentlichen bei den Ländern, so hat das Grundgesetz für einige Gegenstände aus diesem Bereich die Gesetzgebungskompetenz dem Bunde eingeräumt. Da diese Gegenstände für eine künftige Kon-

[3] Dem Artikel 32 Abs. 3 GG entspricht Artikel 78 Abs. 2 WRV. Die Nichtanwendbarkeit des Artikels 78 Abs. II WRV auf Konkordate war herrschende Lehre. Trotz der gemäß Artikel 10 Ziff. 1 WRV dem Reich zustehenden Grundsatzgesetzgebung, blieb das Recht der Länder zum Abschluß von Konkordaten unangetastet und bedurften diese hierfür nicht der Zustimmung des Reiches. - Vgl. Bericht der verf. deutschen Nationalversammlung 1919, Nr. 21 S. 36. Das bayerische und preußische Konkordat haben der Reichsregierung zwar vorgelegen; diese hat »Einwendungen nicht erhoben«. Die Reichsregierung hat aber auch keine Zustimmung erteilt, was auch über ihre Kompetenzen gegangen wäre.

[4] Über die Verpflichtung der Bundesregierung hierzu vergleiche die Ausführungen zu § 23 dieser Arbeit.

kordatspolitik des Bundes von Bedeutung sein dürften, sollen sie in Erweiterung der Darlegungen im vorhergehenden Absatz kurz erwähnt werden.
Der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung gibt in Artikel 74 Ziffer 5 GG dem Bund die Möglichkeit, Gesetze zum Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland, und in Ziffer 13 dieses Artikels, Gesetze zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung zu erlassen. Nach Artikel 75 Ziffer 2 und 3 kann der Bund Rahmenvorschriften für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films sowie den Naturschutz und die Landschaftspflege erlassen. Darüber hinaus hat der Bund die Möglichkeit, mittelbar in den Kulturbereich einzugreifen, nämlich durch Aufnahme kultureller Beziehungen zum Ausland, da ihm Artikel 73 Ziffer 1 GG das ausschließliche Gesetzgebungsrecht in den auswärtigen Angelegenheiten einräumt und durch die in Artikel 75 Ziffer 1 gegebene Möglichkeit zur Gestaltung des Beamtenrechts für die Beamten der Kulturverwaltung.
Von den alten Reichsgesetzen gilt, soweit diese eine Regelung im Kulturbereich vorsehen, als Bundesrecht nur das Reichsgesetz über die religiöse Kindererziehung weiter[1]. Dieses Gesetz, das eine nähere Bestimmung des elterlichen Vertretungs- und Sorgerechts gibt, ergänzt das bürgerliche Recht, dessen Regelung gemäß Artikel 74 Ziffer 1 zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes gehört[2]. Hieran ändert auch die Tatsache nichts, daß einige Länder dieses Gesetz verfassungsrechtlich geändert haben, da Artikel 125 GG dieses Recht zum Bundesrecht erklärt.
Über die Ausführung der Bundesgesetze übt die Bundesregierung im Rahmen des Artikels 84 GG die Aufsicht aus. Nach den Vorschriften des Artikels 87 GG kann der Bund auf den Gebieten, auf denen ihm die Gesetzgebungskompetenz zukommt, selbständige Bundesoberbehörden und bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts nach Maßgabe der Bestimmungen des Grundgesetzes errichten.
In bezug auf das Reichskonkordat obliegen dem Bund innerstaatlich unstrittig die Verpflichtungen aus Artikel 3 Reichskonkordat. Der

---

[1] RGBl. 1921 I, S. 939.
[2] Vgl. Maunz a.a.O. S. 105.

Apostolische Nuntius ist nach Artikel 59 GG vom Bundespräsidenten empfangen worden und gehört zum Diplomatischen Korps der Bundesrepublik und zwar, gemäß den Bestimmungen des Schlußprotokolls zum Reichskonkordat, als dessen Doyen. Die Verpflichtung des Artikels 4 Reichskonkordat, der dem Heiligen Stuhl die Freiheit in seinem Verkehr und seiner Korrespondenz mit den Bischöfen, dem Klerus und den übrigen Angehörigen der katholischen Kirche in Deutschland und den Bischöfen sowie sonstigen Diözesanbehörden für ihren Verkehr mit den Gläubigen in allen Angelegenheiten ihres Hirtenamtes garantiert, fällt sowohl dem Bund als auch den Ländern zu. Die Artikel 6–10 und 26 des Reichskonkordats regeln Materien, die gemäß Artikel 74 GG zur konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes fallen. Da gemäß Artikel 125 Ziffer 1 GG Recht, das Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betrifft, insoweit innerhalb seines Geltungsbereiches Bundesrecht wird, als es innerhalb einer oder mehrerer Besatzungszonen einheitlich gilt, gelten die Artikel 6 bis 10 und 26 Reichskonkordat – da dieses für das gesamte Reich abgeschlossen wurde und einheitlich innerhalb der drei Besatzungszonen gilt – als Bundesrecht fort, weil die in den erwähnten Artikeln enthaltene Materie schon eine gesetzliche Regelung durch das als Bundesrecht fortgeltende Recht gefunden hat. Artikel 17 Reichskonkordat ergänzt den Artikel 14 GG. Besondere Bedeutung für den Bund wird auch Artikel 27 Reichskonkordat erhalten, wenn die Bundesrepublik wieder Truppen aufstellt.

§ 26: Die Anerkennung des Reichskonkordats durch die Bundesrepublik Deutschland

Läßt das Grundgesetz schon keinen Zweifel an der Fortgeltung des Reichskonkordats als völker- und staatsrechtlich wirksamen Vertrages zu, so liegen seit der Gründung der Bundesrepublik bereits eine Reihe amtlicher Verlautbarungen vor, die in diesem Zusammenhang Beachtung verdienen.
Erstmalig hat der Bundespräsident anläßlich der Überreichung des Beglaubigungsschreibens des Apostolischen Nuntius im April 1951 zu der Konkordatsfrage Stellung genommen und auf die Äußerungen

des Nuntius: »Darüber hinaus ist es auch, und in besonderer Weise, ein Ausfluß jener feierlichen Sonderverpflichtung, die der Apostolische Stuhl in den verschiedenen Kirchenverträgen mit deutschen Regierungen übernommen hat und an deren fortdauernde Geltung er sich für deren gesamten Bereich gebunden erachtet«, erklärt: »Ew. Exzellenz können bei der Erfüllung der hohen Aufgaben, die Sie erwarten, meiner und der Bundesregierung Aufmerksamkeit und Unterstützung gewiß sein, wohl eingedenk der vertraglichen Vereinbarungen, die frühere Regierungen mit dem Heiligen Stuhl eingegangen sind und an deren Fortbestand für das gesamte deutsche Gebiet auch die Bundesrepublik festhält.« Mit diesen Worten konnte der Bundespräsident primär nur das Reichskonkordat gemeint haben, wenn dieses auch durch seinen Artikel 2 die Länderkonkordate einschließt, weil er zu Äußerungen bezüglich der Länderkonkordate als solche nicht direkt kompetent war. Dieses feierliche Anerkenntnis und Bekenntnis zur Vertragstreue des Bundespräsidenten Heuß ist deshalb besonders beachtlich, weil sich der Abgeordnete Heuß im parlamentarischen Rat noch gegen eine solche ausgesprochen hatte[1]. Für die Bundesregierung erklärte Bundeskanzler Adenauer am 24. Januar 1953[2]: »Die Bundesregierung stellt sich aber insbesondere hinter das immer noch gültige Reichskonkordat mit dem Heiligen Stuhl, in dem das Deutsche Reich alle Freiheiten der Kirche besonders anerkannt hat. Es ist der feste Wille der Bundesregierung, diesen in der Vergangenheit verletzten Vertrag wieder voll zur Geltung zu bringen.«

Die Vorbereitungen für eine Verfassung des Landes Baden-Württemberg haben den Streit um die Auslegung – nicht wegen dessen Gültigkeit – des Reichskonkordats aufflammen lassen. In einer Note vom 15. September 1952 an das Auswärtige Amt erhob die Apostolische Nuntiatur Einwendungen gegen Artikel 15 dieses Verfassungsentwurfs, da er nicht in Einklang mit Artikel 23 Reichskonkordat zu bringen sei. Ministerpräsident R. Maier stellte zwar in seinem Schreiben vom 29. Oktober 1952 an den Bundesminister des Auswärtigen Amtes die Gültigkeit des Reichskonkor-

---

1] Parl. Rat. HA 22 2. Sitzung Sten. Ber., S. 359.

2] Interview Dr. Adenauers für La Croix, abgedruckt im Bulletin der Bundesregierung vom 24. 1. 1953.

dats nicht in Frage, wenn er ausführte: »Im Rahmen dieses Schulgesetzes werden auch die Fragen, die das Reichskonkordat aufwirft, zu klären sein«, doch versuchte er, durch Berufung auf Artikel 33 Reichskonkordat die Möglichkeit offen zu halten, auch eine diesem Vertrag nicht entsprechende Regelung zu erreichen; »Was das Reichskonkordat betrifft, so hat die Regierung von Baden-Württemberg weder Anlaß noch überhaupt Gelegenheit, gegen dieses zu verstoßen. Erst das kommende Schulgesetz, das, wie schon gesagt, nicht die derzeitige vorläufige Regierung, sondern die nach der Verabschiedung der Verfassung zu bildende endgültige Regierung auszuarbeiten hat, wird ein Urteil darüber ermöglichen, zu welchem Ergebnis die Prüfung der Fragen, die sich aus dem Reichskonkordat ergeben, geführt haben und welche Folgerungen die künftige Regierung daraus zieht. Soweit die vorläufige Regierung dazu berufen ist und Gelegenheit dazu hat, ist sie, wie es in Artikel 33 Reichskonkordat vorgesehen ist, zur Vorbereitung einer freundschaftlichen Lösung im gemeinsamen Einvernehmen bereit.«

In einem Schreiben vom 30. Mai 1953 an den Bundeskanzler und Bundesminister des Auswärtigen bringt der Apostolische Nuntius, in einer Note vom 3. 7. 1953 die Apostolische Nuntiatur, die vertragswidrigen Schulartikel des Baden-Württembergischen Verfassungsentwurfs erneut in Erinnerung. Am 17. 7. 1953 nahm das Auswärtige Amt in einer amtlichen Bekanntmachung zu dem Streit um den Verfassungsentwurf wie folgt Stellung[8]: »Der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Dr. Reinhold Maier, erklärte nach Zeitungsmeldungen, daß das Auswärtige Amt von seiner Regierung die Anerkennung des im Jahre 1933 zwischen dem Deutschen Reich und dem Vatikan abgeschlossenen Konkordats in der neuen Landesverfassung verlangt habe. Die Landesregierung habe dem Auswärtigen Amt geantwortet, daß für die Verfassung allein das souveräne Landesparlament zuständig sei. Hierzu wird festgestellt, daß das Auswärtige Amt in Anerkennung der völkerrechtlichen Verpflichtungen, die der mit dem Deutschen Reich identischen Bundesrepublik aus dem Reichskonkordat obliegen, sich bemüht hat, das neue Bundesland auf Schwierigkeiten aufmerksam zu machen, die sich aus der Unvereinbarkeit von völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes und

[8] Abgedruckt im Bulletin vom 17. 7. 1953.

der neuen Verfassung von Baden-Württemberg ergeben könnten. Tatsächlich hat die Apostolische Nuntiatur in Deutschland in einer an die Bundesregierung gerichteten Note vom 15. September 1952 bereits beanstandet, daß der Verfassungs-Entwurf für das Land Baden-Württemberg im Hinblick auf die Bekenntnisschule Bestimmungen enthalte, die mit Artikel 23 des Reichskonkordats nicht vereinbar seien. Völkerrechtliche Verträge, die für die Bundesrepublik verbindlich sind, müssen auch in den Ländern beachtet werden. Eine andere Übung würde unabsehbare Folgen für die internationalen Beziehungen Deutschlands nach sich ziehen.«

Im Tätigkeitsbericht der Bundesregierung für das Jahr 1953 wird u. a. ausgeführt: »Auf dem Gebiete der Vorkriegsverträge spielte die Frage der Gültigkeit des Reichskonkordats... eine besondere Rolle. Wie auch in der Öffentlichkeit bekannt geworden ist, hatten sich hinsichtlich der Schulartikel der neuen badisch-württembergischen Verfassung eine Reihe von Zweifelsfragen und Meinungsverschiedenheiten ergeben. Die Bundesregierung hat sich dabei mit der nahezu einhelligen Ansicht der deutschen Völkerrechtswissenschaft auf den Standpunkt gestellt, daß das Reichskonkordat, insbesondere sein Schulartikel, für den Bund und die Länder bindendes Recht ist«[4].

Im Deutschen Bundestag beriefen sich erstmalig 15 Abgeordnete der FDP in einer Anfrage vom 31. Januar 1955 auf die Bestimmungen des Reichskonkordates, als bekannt wurde, daß der Pfarrer von Tann am 27. März 1954 in der Stadtpfarrkirche von Altötting ein Ehepaar, das keine nach dem Personenstandsgesetz gültige Ehe vor dem Standesbeamten geschlossen hatte, getraut hatte. In Absatz 3 dieser Anfrage heißt es u. a.: »Ist die Bundesregierung insbesondere bereit, unverzüglich beim Heiligen Stuhl für eine Klarstellung zu sorgen, daß diese Einstellung des Ordinariats und die ihr entsprechende Handlungsweise des Geistlichen dem Konkordat widerspricht?«[5]

In seinem Schreiben vom 24. 2. 1955 an den Präsidenten des Deutschen Bundestages erklärte der Bundesminister des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Justiz und dem Auswärtigen

---

[4] Deutschland im Wiederaufbau, S. 33.

[5] Drucksache 1179 des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953.

Amt, daß nach den Ermittlungen der zuständigen Stellen die Handlungsweise des Pfarrers den Bestimmungen des Reichskonkordates widerspreche, aus welchem Grunde die Bundesregierung durch die Deutsche Botschaft am Vatikan beim Heiligen Stuhl entsprechende Vorstellungen erheben würde[6].

Die Bundesregierung hat weiterhin auf Antrag einiger deutscher Niederlassungen kirchlicher Genossenschaften in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz das in Artikel 15 Reichskonkordat vorgesehene Einvernehmen zu Unterstellung deutscher Ordensniederlassungen unter ausländische Provinzialobere mit der vom Bundesminister des Innern eingeholten Zustimmung der beteiligten Landesregierungen herbeigeführt. Ferner hat Artikel 17 Reichskonkordat, der das kirchliche Eigentum, insbesondere an gottesdienstlichen Gebäuden, gewährleistet, besondere Berücksichtigung in den Entwürfen zum Bundesleistungs- und Landbeschaffungsgesetz insofern gefunden, als dieses Eigentum nicht nur nach Artikel 140 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 138 Abs. 2 WRV sondern auch nach den vertraglichen Verpflichtungen des Reichs- und der Länderkonkordate, wie auch der evangelischen Kirchenverträge gewährleistet wird.

Der Apostolische Nuntius ist gemäß Artikel 3 Reichskonkordat (Schlußprotokoll) Doyen des bei der Bundesrepublik akkreditierten Diplomatischen Korps.

Daß auch die Wissenschaft von der völker- und staatsrechtlichen Gültigkeit des Reichskonkordates ausgeht, wurde mehrfach erwähnt. Erinnert sei noch an die Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer in Marburg im Jahre 1952, bei der keiner der zahlreichen Anwesenden – auch nicht Prof. Jellinek – Bedenken gegen die Rechtsgültigkeit des Reichskonkordats und die Verpflichtung der Bundesrepublik und ihrer Länder aus dem Reichskonkordat erhoben hatten.

Der deutsche Botschafter beim Heiligen Stuhl betonte dem Heiligen Vater gegenüber anläßlich seines Amtsantrittes im Jahre 1954 ausdrücklich die Vertragstreue der Bundesrepublik in bezug auf das Reichskonkordat. Ähnliche Äußerungen machten einige Minister-

---

[6] Drucksache 1227 des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953.

präsidenten der deutschen Länder gelegentlich eines Staatsbesuches dem Apostolischen Nuntius gegenüber.
Die Regierung von Niedersachsen allerdings setzte sich bei Erlaß ihres Schulgesetzes in Widerspruch zu den geltenden Bestimmungen des Grundgesetzes und des Reichskonkordates, welche Ministerpräsident Kopf am 24. 6. 54 vor dem Landtag als »mindestens zur Zeit... für Niedersachsen nicht bindend« erklärte. Auf Vorstellungen des Heiligen Stuhls sah sich die Bundesregierung daher veranlaßt, da sie die niedersächsische Regierung von ihrem wenig »bundesfreundlichem Verhalten« nicht abbringen konnte, um völkerrechtlichen Komplikationen vorzubeugen, im März 1955 eine Feststellungsklage bezüglich der Fortgeltung des Reichskonkordates vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben.
Da seit der Konstituierung der Deutschen Bundesrepublik im Jahre 1949 die Bundesregierung im Einklang mit der Lehre der überwiegenden Mehrheit der Staats- und Völkerrechtslehrer sich stets zur uneingeschränkten Rechtswirksamkeit des Reichskonkordates bekannt und dementsprechend gehandelt hat, wird keine deutsche Regierung mehr die Bestimmungen dieses Vertrages ignorieren können, ohne sich rechtlich und moralisch den Vorwurf der Vertragsuntreue zuzuziehen. Der Bruch des Reichskonkordats würde aber nicht nur völkerrechtliche Komplikationen nach sich ziehen, sondern mit Sicherheit auch schwere innerpolitische Erschütterungen in der Bundesrepublik zur Folge haben. Denn dieser Vertrag berührt nicht nur das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und der Katholischen Kirche, sondern er erregt, wie ausgeführt wurde, auch stärkstes Interesse bei der Mehrheit der evangelischen und katholischen Christen, die getreu zu den eingegangenen Verpflichtungen steht und im Reichskonkordat auch heute noch einen staats- und völkerrechtlich vollwirksamen Vertrag sieht.
Wenn manchen politischen Richtungen der eine oder andere Artikel des Reichskonkordats nicht gefallen mag, so mögen diese Kritiker sich vergegenwärtigen, daß das Reichskonkordat manche Bestimmung enthält, deren Aufrechterhaltung dem Staat bedeutende Rechte sichert und für den Heiligen Stuhl große Verzichte bedeutet. Es sei nur auf die Artikel 11 (Diözesancircumscription) 12 (Voraussetzung für die Tätigkeit der Geistlichen - Staatliches Recht bei Bischofser-

nennungen) 15 (s.o.) 16 (Bischofseid) 29 (Minderheitenrecht) hingewiesen. Weiterhin: Das katholische Polen wartet seit langem auf die Besetzung der vakanten Bischofssitze in Breslau und Frauenburg, und es ist hinlänglich bekannt, daß die Berufung des Heiligen Stuhles auf seine Verpflichtungen aus Artikel 11 Reichskonkordat und die daraus resultierende Verweigerung zur Erfüllung der Wünsche der polnischen Regierung bezüglich der Besetzung dieser Bischofssitze mit polnischen Prälaten, in erheblichem Maße zu den Spannungen beigetragen hat, die zwischen Polen und dem Heiligen Stuhl entstanden sind und die in Polen zur Verfolgung führender Katholiken geführt haben. Auch die vergeblichen Bemühungen Frankreichs um ein eigenes Saarbistum mögen noch einmal erwähnt werden. Das Reichskonkordat ist der einzige völkerrechtliche Vertrag, der dem deutschen Volk noch verbriefte Rechte auf seine ihm genommenen Ostprovinzen und das Saarland gewährleistet. Es ist der letzte völkerrechtliche Vertrag des Deutschen Reiches, der noch für beide Teile des zerrissenen Vaterlandes gleichermaßen Gültigkeit hat. Welcher Politiker möchte die Verantwortung dafür übernehmen, dieses letzte Band, das das geteilte Deutschland noch verbindet, zu zerschneiden?

So wird das Reichskonkordat in naher Zukunft noch mehr als auf dem innenpolitischen auch auf dem außenpolitischen Gebiet eine erhebliche Bedeutung gewinnen. Den verantwortlichen Staatsmännern möge bewußt bleiben, daß Verträge gehalten werden müssen.

KONKORDAT ZWISCHEN DEM HEILIGEN STUHL UND DEM DEUTSCHEN REICH

Acta Apostolicae Sedis 25 [1933], 389ff. Reichsgesetzblatt von 1933, II, 679ff. [Deutscher und italienischer Text. In den A. A. S. hat das ganze Vertragswerk die Überschrift: Inter Sanctam Sedem et Germanicam Rempublicam Sollemnis Conventio, der italienische Text: Concordato fra la Santa Sede ed il Reich Germanico].

Seine Heiligkeit Papst Pius XI. und der Deutsche Reichspräsident, von dem gemeinsamen Wunsche geleitet, die zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich bestehenden freundschaftlichen Beziehungen zu festigen und zu fördern,

gewillt, das Verhältnis zwischen der katholischen Kirche und dem Staat für den Gesamtbereich des Deutschen Reiches in einer beide Teile befriedigenden Weise dauernd zu regeln,

haben beschlossen, *eine feierliche Übereinkunft zu treffen, welche die mit einzelnen deutschen Ländern abgeschlossenen Konkordate ergänzen und auch für die übrigen Länder eine in den Grundsätzen einheitliche Behandlung der einschlägigen Fragen* sichern soll.

Zu diesem Zweck haben

Seine Heiligkeit Papst Pius XI. zu Ihrem Bevollmächtigten

Seine Eminenz den Hochwürdigsten Herrn Kardinal Eugen Pacelli, Ihren Staatssekretär,

und der Deutsche Reichspräsident zum Bevollmächtigten den Vizekanzler des Deutschen Reiches, Herrn Franz von Papen,

ernannt, die, nachdem sie ihre beiderseitigen Vollmachten ausgetauscht und in guter und gehöriger Form befunden haben, über folgende Artikel übereingekommen sind:

Artikel 1

Das Deutsche Reich gewährleistet *die Freiheit des Bekenntnisses und der öffentlichen Ausübung der katholischen Religion.*
Es anerkennt das Recht der katholischen Kirche, innerhalb der Grenzen des für alle geltenden Gesetzes, ihre Angelegenheiten selbständig zu ordnen und zu verwalten und im Rahmen ihrer Zuständigkeit für ihre Mitglieder bindende Gesetze und Anordnungen zu erlassen.

Artikel 2

Die mit Bayern (1924), *Preußen* (1929) *und Baden* (1932) *abgeschlossenen Konkordate* bleiben bestehen und die in ihnen anerkannten Rechte und Freiheiten der katholischen Kirche innerhalb der betreffenden Staatsgebiete unverändert gewahrt. Für die *übrigen Länder* greifen die in dem vorliegenden Konkordat getroffenen Vereinbarungen in ihrer Gesamtheit Platz. Letztere sind auch für die obengenannten drei Länder verpflichtend, soweit sie Gegenstände betreffen, die in den Länderkonkordaten nicht geregelt wurden oder soweit sie die früher getroffene Regelung ergänzen.
In Zukunft wird der Abschluß von Länderkonkordaten nur im Einvernehmen mit der Reichsregierung erfolgen.

Artikel 3

Um die guten *Beziehungen zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich* zu pflegen, wird wie bisher ein apostolischer Nuntius in der Hauptstadt des Reiches und ein Botschafter des Deutschen Reiches beim Heiligen Stuhl residieren.

Artikel 4

Der Heilige Stuhl genießt in seinem Verkehr und seiner Korrespondenz mit den Bischöfen, dem Klerus und den übrigen Angehörigen der katholischen Kirche in Deutschland *volle Freiheit*. Dasselbe gilt für *die Bischöfe und sonstigen Diözesanbehörden* für ihren Verkehr mit den Gläubigen in allen Angelegenheiten ihres Hirtenamtes.
Anweisungen, Verordnungen, Hirtenbriefe, amtliche Diözesanblätter und sonstige die geistliche Leitung der Gläubigen betreffenden Verfügungen, die von den kirchlichen Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit (Artikel 1 Abs. 2) erlassen werden, können ungehindert veröffentlicht und in den bisher üblichen Formen zur Kenntnis der Gläubigen gebracht werden.

Artikel 5

In Ausübung ihrer geistlichen Tätigkeit genießen *die Geistlichen* in gleicher Weise wie die Staatsbeamten *den Schutz des Staates*. Letzterer wird gegen Beleidigungen ihrer Person oder ihrer Eigenschaft als Geistliche sowie gegen Störungen ihrer Amtshandlungen nach Maßgabe der allgemeinen staatlichen Gesetzgebung vorgehen und im Bedarfsfall behördlichen Schutz gewähren.

Artikel 6

Kleriker und Ordensleute sind frei von der Verpflichtung zur *Übernahme öffentlicher Ämter* und solcher Obliegenheiten, die nach den Vorschriften des kano-

nischen Rechtes mit dem geistlichen Stande bzw. dem Ordensstande nicht vereinbar sind. Dies gilt insbesondere von dem Amt eines Schöffen, eines Geschworenen, eines Mitglieds der Steuerausschüsse oder der Finanzgerichte.

Artikel 7

Zur *Annahme einer Anstellung oder eines Amtes* im Staat oder bei einer von ihm abhängigen Körperschaft des öffentlichen Rechtes bedürfen Geistliche des Nihil obstat ihres Diözesanordinarius sowie des Ordinarius des Sitzes der öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Das Nihil obstat ist jederzeit aus wichtigen Gründen kirchlichen Interesses widerrufbar.

Artikel 8

Das *Amtseinkommen der Geistlichen* ist in gleichem Maße von der Zwangsvollstreckung befreit wie die Amtsbezüge der Reichs- und Staatsbeamten.

Artikel 9

Geistliche können von Gerichtsbehörden und anderen Behörden nicht um *Auskünfte über Tatsachen* angehalten werden, die ihnen bei Ausübung der Seelsorge anvertraut worden sind und deshalb unter die Pflicht der seelsorgerlichen Verschwiegenheit fallen.

Artikel 10

Der *Gebrauch geistlicher Kleidung* oder des Ordensgewandes durch Laien oder durch Geistliche oder Ordenspersonen, denen dieser Gebrauch durch die zuständige Kirchenbehörde durch endgültige, der Staatsbehörde amtlich bekanntgegebene Anordnung rechtskräftig verboten worden ist, unterliegt staatlicherseits den gleichen Strafen wie der Mißbrauch der militärischen Uniform.

Artikel 11

Die gegenwärtige *Diözesanorganisation und -zirkumskription* der katholischen Kirche im Deutschen Reich bleibt bestehen. Eine in Zukunft etwa erforderlich erscheinende Neueinrichtung eines Bistums oder einer Kirchenprovinz oder sonstige Änderungen der Diözesanzirkumskription bleiben, soweit es sich um Neubildungen innerhalb der Grenzen eines deutschen Landes handelt, der Vereinbarung mit der zuständigen Landesregierung vorbehalten. Bei Neubildungen oder Änderungen, die über die Grenzen eines deutschen Landes hinausgreifen, erfolgt die Verständigung mit der Reichsregierung, der es überlassen bleibt, die Zustimmung der in Frage kommenden Länderregierungen herbeizuführen. Dasselbe gilt entsprechend für die Neuerrichtung oder

Änderung von Kirchenprovinzen, falls mehrere deutsche Länder daran beteiligt sind. Auf kirchliche Grenzverlegungen, die lediglich im Interesse der örtlichen Seelsorge erfolgen, finden die vorstehenden Bedingungen keine Anwendung.
Bei etwaigen Neugliederungen innerhalb des Deutschen Reiches wird sich die Reichsregierung zwecks Neuordnung der Diözesanorganisation und -zirkumskription mit dem Heiligen Stuhl in Verbindung setzen.

Artikel 12

Unbeschadet der Bestimmungen des Artikels 11 können *kirchliche Ämter frei errichtet und umgewandelt* werden, falls Aufwendungen aus Staatsmitteln nicht beansprucht werden. Die staatliche Mitwirkung bei der *Bildung und Veränderung von Kirchengemeinden* erfolgt nach Richtlinien, die mit den Diözesanbischöfen vereinbart werden und für deren möglichst einheitliche Gestaltung die Reichsregierung bei den Länderregierungen wirken wird.

Artikel 13

Die katholischen Kirchengemeinden, Kirchengemeindeverbände und Diözesanverbände, die Bischöflichen Stühle, Bistümer und Kapitel, die Orden und religiösen Genossenschaften sowie die unter Verwaltung kirchlicher Organe gestellten Anstalten, Stiftungen und Vermögensstücke der katholischen Kirche behalten bzw. erlangen die *Rechtsfähigkeit für den staatlichen Bereich* nach den allgemeinen Vorschriften des staatlichen Rechts. Sie bleiben Körperschaften des öffentlichen Rechtes, soweit sie solche bisher waren; den anderen können die gleichen Rechte nach Maßgabe des für alle geltenden Gesetzes gewährt werden.

Artikel 14

Die Kirche hat grundsätzlich *das freie Besetzungsrecht* für alle Kirchenämter und Benefizien ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinden, soweit nicht durch die in Artikel 2 genannten Konkordate andere Vereinbarungen getroffen sind. Bezüglich der *Besetzung von Bischöflichen Stühlen* findet auf die beiden Suffraganbistümer Rottenburg und Mainz wie auch für das Bistum Meißen die für den Metropolitansitz der Oberrheinischen Kirchenprovinz Freiburg getroffene Regelung entsprechende Anwendung. Das gleiche gilt für die erstgenannten zwei Suffraganbistümer bezüglich der Besetzung von domkapitularischen Stellen und der Regelung des Patronatsrechtes.
Außerdem besteht Einvernehmen über folgende Punkte:
1. Katholische Geistliche, die in Deutschland ein *geistliches Amt* bekleiden oder eine *seelsorgerliche oder Lehrtätigkeit* ausüben, müssen:
a) deutsche Staatsangehörige sein,

b) ein zum Studium an einer deutschen höheren Lehranstalt berechtigendes Reifezeugnis erworben haben,

c) auf einer deutschen staatlichen Hochschule, einer deutschen kirchlichen akademischen Lehranstalt oder einer päpstlichen Hochschule in Rom ein wenigstens dreijähriges philosophisch-theologisches Studium abgelegt haben.

2. Die Bulle für die Ernenunng von Erzbischöfen, Bischöfen, eines Koadjutors cum iure successionis oder eines Praelatus nullius wird erst ausgestellt, nachdem der Name des dazu Ausersehenen dem Reichsstatthalter in dem zuständigen Lande mitgeteilt und festgestellt ist, daß gegen ihn *Bedenken allgemein politischer Natur* nicht bestehen.

Bei kirchlichem und staatlichem Einverständnis kann von den im Absatz 2, Ziffer 1a, b und c genannten Erfordernissen abgesehen werden.

Artikel 15

Orden und religiöse Genossenschaften unterliegen in bezug auf ihre Gründung, Niederlassung, die Zahl und – vorbehaltlich Artikel 15 Absatz 2 – die Eigenschaften ihrer Mitglieder, ihre Tätigkeit in der Seelsorge, im Unterricht, in Krankenpflege und karitativer Arbeit, in der Ordnung ihrer Angelegenheiten und der Verwaltung ihres Vermögens staatlicherseits keiner besonderen Beschränkung.

Geistliche *Ordensobere*, die innerhalb des Deutschen Reiches ihren Amtssitz haben, müssen die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Provinz- und Ordensoberen, deren Amtssitz außerhalb des deutschen Reichsgebietes liegt, steht, auch wenn sie anderer Staatsangehörigkeit sind, das Visitationsrecht bezüglich ihrer in Deutschland liegenden Niederlassungen zu.

Der Heilige Stuhl wird dafür Sorge tragen, daß für die innerhalb des Deutschen Reiches bestehenden Ordensniederlassungen die Provinzorganisation so eingerichtet wird, daß die Unterstellung deutscher Niederlassungen unter ausländische Provinzialobere tunlichst entfällt. Ausnahmen hiervon können im Einvernehmen mit der Reichsregierung zugelassen werden, insbesondere in solchen Fällen, wo die geringe Zahl der Niederlassungen die Bildung einer deutschen Provinz untunlicht macht oder wo besondere Gründe vorliegen, eine geschichtlich gewordene und sachlich bewährte Provinzorganisation bestehen zu lassen.

Artikel 16

Bevor die Bischöfe von ihrer Diözese Besitz ergreifen, leisten sie in die Hand des Reichsstatthalters in dem zuständigen Lande bzw. des Reichspräsidenten einen *Treueid* nach folgender Formel:

»Vor Gott und auf die heiligen Evangelien schwöre und verspreche ich, so wie

es einem Bischof geziemt, dem Deutschen Reich und dem Lande... Treue. Ich schwöre und verspreche, die verfassungsmäßig gebildete Regierung zu achten und von meinem Klerus achten zu lassen. In der pflichtmäßigen Sorge um das Wohl und das Interesse des deutschen Staatswesens werde ich in Ausübung des mir übertragenen geistlichen Amtes jeden Schaden zu verhüten trachten, der es bedrohen könnte.«

Artikel 17

Das *Eigentum und andere Rechte der öffentlich-rechtlichen Körperschaften, der Anstalten, Stiftungen und Verbände der katholischen Kirche* an ihrem Vermögen werden nach Maßgabe der allgemeinen Staatsgesetze gewährleistet.
Aus keinem irgendwie gearteten Grunde darf ein Abbruch von *gottesdienstlichen Gebäuden* erfolgen, es sei denn nach vorherigem Einvernehmen mit der zuständigen kirchlichen Behörde.

Artikel 18

Falls die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden *Staatsleistungen* an die katholische Kirche abgelöst werden sollten, wird vor der Ausarbeitung der für die *Ablösung* aufzustellenden Grundsätze rechtzeitig zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Reich ein freundschaftliches Einvernehmen herbeigeführt werden.
Zu den besonderen Rechtstiteln zählt auch das rechtsbegründete Herkommen.
Die Ablösung muß den Ablösungsberechtigten einen angemessenen Ausgleich für den Wegfall der bisherigen staatlichen Leistungen gewähren.

Artikel 19

Die *katholisch-theologischen Fakultäten* an den staatlichen Hochschulen bleiben erhalten. Ihr Verhältnis zur kirchlichen Behörde richtet sich nach den in den einschlägigen Konkordaten und dazugehörenden Schlußprotokollen festgelegten Bestimmungen unter Beachtung der einschlägigen kirchlichen Vorschriften. Die Reichsregierung wird sich angelegen sein lassen, für sämtliche in Frage kommenden katholischen Fakultäten Deutschlands eine der Gesamtheit der einschlägigen Bestimmungen entsprechende einheitliche Praxis zu sichern.

Artikel 20

Die Kirche hat das Recht, soweit nicht andere Vereinbarungen vorliegen, zur Ausbildung des Klerus *philosophische und theologische Lehranstalten* zu errichten, die ausschließlich von der kirchlichen Behörde abhängen, falls keine staatlichen Zuschüsse verlangt werden.

Die Errichtung, Leitung und Verwaltung der Priesterseminare sowie der kirchlichen Konvikte steht, innerhalb der Grenzen des für alle geltenden Gesetzes, ausschließlich den kirchlichen Behörden zu.

Artikel 21

Der katholische Religionsunterricht in den Volksschulen, Berufsschulen, Mittelschulen und höheren Lehranstalten ist ordentliches Lehrfach und wird in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der katholischen Kirche erteilt. Im Religionsunterricht wird die Erziehung zu vaterländischem, staatsbürgerlichem und sozialem Pflichtbewußtsein aus dem Geiste des christlichen Glaubens- und Sittengesetzes mit besonderem Nachdruck gepflegt werden, ebenso wie es im gesamten übrigen Unterricht geschieht. Lehrstoff und Auswahl der Lehrbücher für den Religionsunterricht werden im Einvernehmen mit der kirchlichen Oberbehörde festgesetzt. Den kirchlichen Oberbehörden wird Gelegenheit gegeben werden, im Einvernehmen mit der Schulbehörde zu prüfen, ob die Schüler Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Lehrern und Anforderungen der Kirche erhalten.

Artikel 22

Bei der *Anstellung von katholischen Religionslehrern* findet Verständigung zwischen dem Bischof und der Landesregierung statt. Lehrer, die wegen ihrer Lehre oder sittlichen Führung vom Bischof zur weiteren Erteilung des Religionsunterrichtes für ungeeignet erklärt worden sind, dürfen, solange dies Hindernis besteht, nicht als Religionslehrer verwendet werden.

Artikel 23

Die Beibehaltung und Neueinrichtung katholischer *Bekenntnisschulen* bleibt gewährleistet. In allen Gemeinden, in denen Eltern oder sonstige Erziehungsberechtigte es beantragen, werden katholische Volksschulen errichtet werden, wenn die Zahl der Schüler unter gebührender Berücksichtigung der örtlichen schulorganisatorischen Verhältnisse einen nach Maßgabe der staatlichen Vorschriften geordneten Schulbetrieb durchführbar erscheinen läßt.

Artikel 24

An allen katholischen Volksschulen werden nur solche *Lehrer* angestellt, die der katholischen Kirche angehören und Gewähr bieten, den besonderen Erfordernissen der katholischen Bekenntnisschule zu entsprechen.
Im Rahmen der allgemeinen Berufausbildung der Lehrer werden Einrichtungen geschaffen, die eine Ausbildung katholischer Lehrer entsprechend den besonderen Erfordernissen der katholischen Bekenntnisschule gewährleisten

Artikel 25

Orden und religiöse Kongregationen sind im Rahmen der allgemeinen Gesetze und gesetzlichen Bedingungen zur Gründung und Führung von *Privatschulen* berechtigt. Diese Privatschulen geben die gleichen Berechtigungen wie die staatlichen Schulen, soweit sie die lehrplanmäßigen Vorschriften für letztere erfüllen.

Für Angehörige von Orden oder religiösen Genossenschaften gelten hinsichtlich der Zulassung zum Lehramte und für die Anstellung an Volksschulen, mittleren oder höheren Lehranstalten die allgemeinen Bedingungen.

Artikel 26

Unter Vorbehalt einer umfassenden späteren *Regelung der eherechtlichen Fragen* besteht Einverständnis darüber, daß, außer im Falle einer lebensgefährlichen, einen Aufschub nicht gestattenden Erkrankung eines Verlobten, auch im Falle schweren sittlichen Notstandes, dessen Vorhandensein durch die zuständige bischöfliche Behörde bestätigt sein muß, die kirchliche Einsegnung der Ehe vor der Ziviltrauung vorgenommen werden darf. Der Pfarrer ist in solchen Fällen verpflichtet, dem Standesamt unverzüglich Anzeige zu erstatten.

Artikel 27

Der Deutschen Reichswehr wird für die zu ihr gehörenden katholischen Offiziere, Beamten und Mannschaften sowie deren Familien eine exemte Seelsorge zugestanden.

Die Leitung der *Militärseelsorge* obliegt dem Armeebischof. Seine kirchliche Ernennung erfolgt durch den Heiligen Stuhl, nachdem letzterer sich mit der Reichsregierung in Verbindung gesetzt hat, um im Einvernehmen mit ihr eine geeignete Persönlichkeit zu bestimmen.

Die kirchliche Ernennung der Militärpfarrer und sonstigen Militärgeistlichen erfolgt nach vorgängigem Benehmen mit der zuständigen Reichsbehörde durch den Armeebischof. Letzterer kann nur solche Geistliche ernennen, die von ihrem zuständigen Diözesanbischof die Erlaubnis zum Eintritt in die Militärseelsorge und ein entsprechendes Eignungszeugnis erhalten haben. Die Militärgeistlichen haben für die ihnen zugewiesenen Truppen und Heeresangehörigen Pfarrechte.

Die näheren Bestimmungen über die Organisation der katholischen Heeresseelsorge erfolgen durch ein Apostolisches Breve. Die Regelung der beamtenrechtlichen Verhältnisse erfolgt durch die Reichsregierung.

Artikel 28

In *Krankenhäusern, Strafanstalten und sonstigen Häusern der öffentlichen Hand* wird die Kirche im Rahmen der allgemeinen Hausordnung zur Vornahme seelsorgerlicher Besuche und gottesdienstlicher Handlungen zugelassen. Wird in solchen Anstalten eine regelmäßige Seelsorge eingerichtet und müssen hierfür Geistliche als Staats- oder sonstige öffentliche Beamte eingestellt werden, so geschieht dies im Einvernehmen mit der kirchlichen Oberbehörde.

Artikel 29

Die innerhalb des Deutschen Reiches wohnhaften katholischen *Angehörigen einer nichtdeutschen völkischen Minderheit* werden bezüglich der Berücksichtigung ihrer Muttersprache in Gottesdienst, Religionsunterricht und kirchlichem Vereinswesen nicht weniger günstig gestellt werden, als der rechtlichen und tatsächlichen Lage der Angehörigen deutscher Abstammung und Sprache innerhalb des Gebietes des entsprechenden fremden Staates entspricht.

Artikel 30

An den Sonntagen und den gebotenen Feiertagen wird in den Bischofskirchen sowie in den Pfarr-, Filial- und Klosterkirchen des Deutschen Reiches im Anschluß an den Hauptgottesdienst, entsprechend den Vorschriften der kirchlichen Liturgie, ein *Gebet für das Wohlergehen des Deutschen Reiches und Volkes eingelegt.*

Artikel 31

Diejenigen *katholischen Organisationen und Verbände,* die ausschließlich religiösen, rein kulturellen und karitativen Zwecken dienen und als solche der kirchlichen Behörde unterstellt sind, werden in ihren Einrichtungen und in ihrer Tätigkeit geschützt.

Diejenigen katholischen Organisationen, die außer religiösen, kulturellen oder karitativen Zwecken auch anderen, darunter auch sozialen oder berufsständischen Aufgaben dienen, sollen, unbeschadet einer etwaigen Einordnung in staatliche Verbände, den Schutz des Artikels 31 Absatz 1 genießen, sofern sie Gewähr dafür bieten, ihre Tätigkeit außerhalb jeder politischen Partei zu entfalten.

Die Feststellung der Organisationen und Verbände, die unter die Bestimmungen dieses Artikels fallen, bleibt vereinbarlicher Abmachung zwischen der Reichsregierung und dem deutschen Episkopat vorbehalten.

Insoweit das Reich und die Länder sportliche oder andere *Jugendorganisationen* betreuen, wird Sorge getragen werden, daß deren Mitgliedern die Aus-

übung ihrer kirchlichen Verpflichtungen an Sonn- und Feiertagen regelmäßig ermöglicht wird und sie zu nichts veranlaßt werden, was mit ihren religiösen und sittlichen Überzeugungen und Pflichten nicht vereinbar wäre.

Artikel 32

Auf Grund der in Deutschland bestehenden besonderen Verhältnisse wie im Hinblick auf die durch die Bestimmungen des vorstehenden Konkordats geschaffenen Sicherungen einer die Rechte und Freiheiten der katholischen Kirche im Reich und seinen Ländern wahrenden Gesetzgebung erläßt der Heilige Stuhl Bestimmungen, die für die Geistlichen und Ordensleute die *Mitgliedschaft in politischen Parteien* und die Tätigkeit für solche Parteien ausschließen.

Artikel 33

Die auf kirchliche Personen oder kirchliche Dinge bezüglichen Materien, die in den vorstehenden Artikeln nicht behandelt wurden, werden für den kirchlichen Bereich *dem geltenden kanonischen Recht* gemäß geregelt.
Sollte sich in Zukunft wegen der Auslegung oder *Anwendung* einer Bestimmung dieses Konkordates irgendeine Meinungsverschiedenheit ergeben, so werden der Heilige Stuhl und das Deutsche Reich im gemeinsamen Einvernehmen eine freundschaftliche Lösung herbeiführen.

Artikel 34

Das vorliegende Konkordat, dessen *deutscher und italienischer Text gleiche Kraft* haben, soll ratifiziert und die Ratifikationsurkunden baldigst ausgetauscht werden. Es tritt mit dem Tage ihres Austausches in Kraft.
Zu Urkund dessen haben die Bevollmächtigten dieses Konkordat unterzeichnet.

Geschehen in doppelter Urschrift.

In der Vatikanstadt, am 20. Juli 1933.

L. † S. gez. Eugenio Cardinale Pacelli

L. † S. gez. Franz von Papen

Schlußprotokoll

Bei der Unterzeichnung des am heutigen Tage abgeschlossenen Konkordates zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich haben die ordnungsmäßig bevollmächtigten Unterzeichneten folgende übereinstimmende Erklärungen abgegeben, die einen integrierenden Bestandteil des Konkordats selbst bilden.

Zu Artikel 3

Der *Apostolische Nuntius* beim Deutschen Reich ist, entsprechend dem Notenwechsel zwischen der Apostolischen Nuntiatur in Berlin und dem Auswärtigen Amt vom 11. und 27. März 1930, *Doyen* des dort akkreditierten Diplomatischen Korps.

Zu Artikel 13

Es besteht Einverständnis darüber, daß das *Recht der Kirche, Steuern zu erheben*, gewährleistet bleibt.

Zu Artikel 14 Absatz 2 Ziffer 2

Es besteht Einverständnis darüber, daß, sofern *Bedenken allgemeinpolitischer Natur* bestehen, solche in kürzester Frist vorgebracht werden. Liegt nach Ablauf von 20 Tagen eine derartige Erklärung nicht vor, so wird der Heilige Stuhl berechtigt sein, anzunehmen, daß Bedenken gegen den Kandidaten nicht bestehen. Über die in Frage stehenden Persönlichkeiten wird bis zur Veröffentlichung der Ernennung volle Vertraulichkeit gewahrt werden.
Ein staatliches Vetorecht soll nicht begründet werden.

Zu Artikel 17

Soweit staatliche *Gebäude oder Grundstücke Zwecken der Kirche gewidmet* sind, bleiben sie diesen, unter Wahrung etwa bestehender Verträge, nach wie vor überlassen.

Zu Artikel 19 Satz 2

Die Grundlage bietet zur Zeit des Konkordatsabschlusses besonders die *Apostolische Konstitution »Deus scientiarum Dominus«* vom 24. Mai 1931 und die Instruktion vom 7. Juli 1932.

Zu Artikel 20

Die unter Leitung der Kirche stehenden *Konvikte* an Hochschulen und Gymnasien werden in steuerrechtlicher Hinsicht als wesentliche kirchliche Institutionen im eigentlichen Sinne und als Bestandteil der Diözesanorganisation anerkannt.

Zu Artikel 24

Soweit nach *Neuordnung der Lehrerbildungswesens Privatanstalten* in der Lage sind, den allgemein geltenden staatlichen Anforderungen für Ausbildung von Lehrern oder Lehrerinnen zu entsprechen, werden bei ihrer Zulassung auch bestehende Anstalten der Orden und Kongregationen entsprechend berücksichtigt werden.

Zu Artikel 26

Ein schwerer *sittlicher Notstand* liegt vor, wenn es auf unüberwindliche oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu beseitigende Schwierigkeiten stößt, die zur Eheschließung erforderlichen Urkunden rechtzeitig beizubringen.

Zu Artikel 27 Absatz 1

Die *katholischen Offiziere, Beamten und Mannschaften* sowie deren Familien gehören nicht den Ortskirchengemeinden an und tragen nicht zu deren Lasten bei.

Absatz 4

Der Erlaß des Apostolischen Breve erfolgt im Benehmen mit der Reichsregierung.

Zu Artikel 28

In dringenden Fällen ist der Zutritt dem Geistlichen jederzeit zu gewähren.

Zu Artikel 29

Nachdem die Deutsche Reichsregierung sich zu dem Entgegenkommen in bezug auf nichtdeutsche Minderheiten bereitgefunden hat, erklärt der Heilige Stuhl, in Bekräftigung seiner stets vertretenen Grundsätze bezüglich des Rechtes der Muttersprache in der Seelsorge, im Religionsunterricht und im katholischen Vereinsleben, bei künftigen konkordatären Abmachungen mit anderen Ländern auf die Aufnahme einer gleichwertigen, die *Rechte der deutschen Minderheiten* schützende Bestimmung Bedacht nehmen zu wollen.

Zu Artikel 31 Absatz 4

Die im Artikel 31 Absatz 4 niedergelegten Grundsätze gelten auch für den *Arbeitsdienst.*

Zu Artikel 32

Es herrscht Einverständnis darüber, daß vom Reich bezüglich der nichtkatholischen Konfessionen gleiche Regelungen betreffend *parteipolitische Betätigung* veranlaßt werden.

Das den Geistlichen und Ordensleuten Deutschlands in Ausführung des Artikels 32 zur Pflicht gemachte Verhalten bedeutet keinerlei Einengung der pflichtmäßigen Verkündung und Erläuterung der dogmatischen und sittlichen Lehren und Grundsätze der Kirche

In der Vatikanstadt, am 20. Juli 1933.

L. † S. gez. Eugenio Cardinale Pacelli

L. † S. gez. Franz von Papen

Austausch der Ratifikationen

Acta Apostolicae Sedis 25 [1933], 414.

Conventione inter Apostolicam Sedem et Rem Germanorum publicam rata habita, die 10 Septembris 1933 in Palatio Apostolico Vaticano Ratihabitionis Instrumenta accepta et reddita mutuo fuerunt. Exinde, i.e. a die 10 Septembris 1933, quo die huiusmodi Instrumenta permutata fuerunt, Conventio inter Ssmum Dominum Nostrum Pium PP. XI et Supremum Reipublicae Germanicae Praesidem (Deutsche Reichspraesident) icta una simul cum Protocollo finali, vigere et valere coepit ad normam art. 34 comm. 1 eiusdem Pactionis.

Nach der Ratifizierung des Übereinkommens zwischen dem Apostolischen Stuhl und dem Deutschen Reich wurden am 10. September 1933 im Vatikan die Ratifikationsurkunden ausgewechselt. Seitdem, d. i. vom 10. September 1933 an, dem Tage des Austausches dieser Urkunden, ist die zwischen Sr. Heiligkeit Papst Pius XI. und dem Deutschen Reichspräsidenten abgeschlossene Übereinkunft zugleich mit dem Schlußprotokoll nach Maßgabe des Artikels 34 Abs. 1 dieses Vertrages in Kraft und Geltung.

Bekanntmachung über das Konkordat zwischen dem Deutschen Reich und dem Heiligen Stuhl

Reichsgesetzblatt 1933, II, 679.

Am 20. Juli 1933 ist in der Vatikanstadt zwischen Vertretern des Deutschen Reichs und des Heiligen Stuhls ein Konkordat unterzeichnet worden. Das Konkordat und das dazugehörende Schlußprotokoll werden nachstehend veröffentlicht.

Das Konkordat ist ratifiziert worden. Der Austausch der Ratifikationsurkunden hat am 10. September 1933 in der Vatikanstadt stattgefunden. Das Konkordat und das Schlußprotokoll sind gemäß Artikel 34 des Konkordats am 10. September 1933 in Kraft getreten.

Zur Ausführung des Konkordats ist das im Reichsgesetzblatt von 1933 Teil I Seite 625 veröffentlichte Gesetz vom 12. September 1933 ergangen.

Berlin, den 12. September 1933.

Der Reichsminister des Auswärtigen Freiherr von Neurath

Der Reichsminister des Innern Frick

Gesetz zur Durchführung des Reichskonkordats

Reichsgesetzblatt 1933, I, 625.
Die Reichsregierung hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:
Der Reichsminister des Innern wird ermächtigt, die zur Durchführung der Bestimmungen des Reichskonkordats erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen.

Berlin, den 12. September 1933.

Der Reichskanzler
Adolf Hitler

Der Reichsminister des Auswärtigen
Freiherr von Neurath

Der Reichsminister des Innern
Frick

Erlaß über die Zusammenfassung der Zuständigkeiten des Reiches und Preußens in Kirchenangelegenheiten

Reichsgesetzblatt 1935, I, 1029.
Auf den Reichsminister ohne Geschäftsbereich Kerrl gehen die bisher im Reichs- und Preußischen Ministerium des Innern sowie im Reichs- und Preußischen Ministerium für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung bearbeiteten kirchlichen Angelegenheiten über.
Wegen der Ausführung dieses Erlasses treffen die beteiligten Reichs- und Preußischen Minister nähere Bestimmungen.

Berlin, den 16. Juli 1935.

Der Führer und Reichskanzler
Adolf Hitler

Der Reichsminister des Innern
Frick

Der Reichsminister für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung
Rust

Der Preußische Ministerpräsident
in Vertretung: Körner

In Klammern sind die im Text für das betreffende Werk verwendeten Abkürzungen wiedergegeben. Werke, die nur einmal zitiert werden, sind in den Anmerkungen näher bezeichnet.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl,. Berlin 1933 (Anschütz)

Anschütz-Thoma: Handbuch des deutschen Staatsrechts, 2. Bd., Tübingen 1930–1932. (Anschütz-Thoma)

Anzilotti, D.: Lehrbuch des Völkerrechts, Berlin-Leipzig, 1929. Übersetzung C. Bruns und K. Schmidt (Anzilotti)

Bierbaum: Das Konkordat, Freiburg 1928 (Konkordat).

Breycha-Vauthier, A. C.: Der Malteserorden im Völkerrecht, in Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, 2. Bd. (NF) 1950, S. 401–413 (Breycha).

Buttmann: Das Konkordat des Deutschen Reiches mit der röm.-kath. Kirche vom 20. Juli 1933 in Frank, NS-Handbuch für Recht und Gesetzgebung, München 1933, Seite 453–470 (Buttmann).

Conrad: Reichskonkordat, Reichsrecht und Landesrecht, in DJZ 1934, S. 320–323 (Conrad).

Deuerlein, E.: Das Reichskonkordat eine Hitleridee? Rheinischer Merkur Nr. 29 v. 17. 7. 1953, (Deuerlein)

v. Doemning: Zu Artikel 141 Grundgesetz, in Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, NF Bd. 1, Tübingen 1951, (v. Doemning).

Dumler, G.: Kann das Reich Konkordate schließen? Augsburg 1891 (Dumler).

Drost, H.: Die Grundlagen des Völkerrechts, München-Leipzig 1936 (Drost)

Ebers, G. J.: Grundriß des katholischen Kirchenrechts, Rechtsgeschichte und System, Wien 1950 (Ebers).

Eichmann, E.: Lehrbuch des Kirchenrechts, 4. Aufl. 1934 (Lehrbuch 4. Auflage).

Eichmann, E.: Lehrbuch des Kirchenrechts, 5. Aufl. 1949, bearbeitet von Klaus Mörsdorf (Lehrbuch 5. Aufl.)

Erler, A.: Kirchenrecht, Frankfurt 1949 (Kirchenrecht).

Erler, A.: Das Napoleonische Konkordat im Elsaß und in Lothringen, im Archiv des kath. Kirchenrechts, Jahrgang 1942–43, S. 237–278 (Das Napoleonische Konkordat).

Erler, A.: Die gegenwärtige Konkordatslage in Deutschland, in SJZ 1946, Seite 197–200 (Erler).

Fauchille, P.: Traité de Droit International Public, 8. Aufl. I. 3. Teil

Fenwick, Chr. G.: Internatioanl Law, 3. Aufl. 1948 (Fenwick).

Figge: Die Bedeutung des Reichskonkordats von 1933 für die praktische Rechtspflege, in DRZ 3, 1948, S. 12f. (Figge).

Friedberg, E.: Lehrbuch des katholischen und evangelischen Kirchenrechts, Leipzig 1909, (Friedberg).

Geffken, F. H.: Die völkerrechtliche Stellung des Papstes, in Handbuch des Völkerrechts von Holtzendorff, Hamburg 1887 (Geffken).

Giese, F.: In Koeniger-Giese, Grundzüge des katholischen Kirchenrechts und des Staatskirchenrechts, 3. Aufl. 1949, (Giese).

Giese, F.: »Staat und Kirche« im Lexikon für Religion in Geschichte und Gegenwart, Tübingen 1929, 3. Bd., Sp. 814ff. (Staat und Kirche).

Giese, F.: Die Schule in der Reichsverfassung, Berlin 1929, (Die Schule).

Giese, F.: Der Religionsunterricht als Pflichtfach an den deutschen Berufsschulen, Berlin 1933, (Der Religionsunterricht).

Giese, F.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Frankfurt 1953 (Grundgesetz).

Guggenheim, P.: Lehrbuch des Völkerrechts, 2 Bände, Basel 1948, (Guggenheim).

Hagen: Schule und Reichskonkordat, Rottenburg 1953.

v. Hammerstein, L.: Kirche und Staat vom Standpunkt des Rechts aus, Freiburg 1883 (Hammerstein).

Hatschek: Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte, 1923, (Hatschek).

Hergenröther, Ph.: Lehrbuch des katholischen Kirchenrechts, Freiburg 1905 (Hergenröther).

v. d. Heydte, F. A. Die Stellung und Funktion des Heiligen Stuhles im heutigen Völkerrecht, in Österr. Zeit. f. ö. Recht, 1950, Seite 572–86 (v. d. Heydte).

Hinschius, P.: Allgemeine Darstellung der Verhältnisse von Staat und Kirche im Handwörterbuch des öffentl. Rechts, herausgegeben von Marquardsen, Freiburg 1887, (Hinschius).

Hochfeld, H.: Die Rechtspersönlichkeit des Heiligen Stuhles im Völkerrecht vom Untergang des Kirchenstaates bis zur Schaffung der Città del Vaticano (1870–1929), Hamburger Dissertation 1930 (Hochfeld).

Hollós: Gegenwärtige Rechtsstellung der katholischen Kirche in Deutschland auf Grund des Reichskonkordats und der Länderkonkordate, Würzburg 1948 (Hollós).

Holstein, G.: Elternrecht, Reichsverfassung und Schulverwaltungssystem, Archiv für öffentl. Recht NF Jahrg. 12, S. 187 ff. (Holstein).

Holtkotten: In Bonner Kommentar zu Artikel 123 (Holtkotten).

Huber, E. R.: Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. Aufl., Hamburg 1939 (Huber).

Hudal, A.: Der Vatikan und die modernen Staaten, Innsbruck 1935 (Hudal).

Jessup: Modernes Völkerrecht, Wien-Stuttgart 1950 (Jessup).

Jestaedt, R.: Das Reichskonkordat vom 20. 7. 1933 in der nationalsozialistischen Staats- und Verwaltungspraxis, Mainzer jur. Diss. 1948, abgedr. in Arch. f. kath. Kirchenrecht, 124. Bd., 1949/50, S. 335 ff. (Jestaedt).

Kaiser, J. H.: Die politische Klausel der Konkordate, Berlin 1949 (Kaiser).

Kaufmann, E.: Deutschlands Rechtslage unter der Besatzung, 1948 (Kaufmann).

Kelsen, H.: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Tübingen 1920 (Kelsen).

Kern, E.: Staat und Kirche in der Gegenwart, Hamburg 1951 (Kern).

Klein, F. Das Reichskonkordat, DVBl. 1954, 69. Jhrg. Heft 14 (Reichskonkordat).

Klein, F.: Neues Deutsches Verfassungsrecht, Frankfurt, 1949 (Klein).

Knubben, R.: »Die Subjekte des Völkerrechts« im Handbuch des Völkerrechts, herausgegeben von Stier-Somlo, 2. Bd. 1. Abt., Stuttgart 1928.

Koellreutter: Deutsches Staatsrecht, Stuttgart, Köln 1953 (Koellreutter).

Koeniger-Giese: Grundzüge des katholischen Kirchen- und Staatskirchenrechts, Bonn 1932 (Grundzüge).

Köttgen, A.: Kirche im Spiegel deutscher Staatsverfassung der Nachkriegszeit, in Deutsches Verwaltungsblatt 1952, S. 485 ff. (Köttgen).

Kraus: Die Behandlung völkerrechtlicher Verträge nach neuem Recht, Reichs- und Preuß. Verwaltungsblatt 1934, S. 92 ff. (Verträge).

Kraus: Die auswärtige Stellung der Bundesrepublik nach dem Bonner Grundgesetz, 1950 (Kraus).

Krüger, H.: Völkerrecht im Bundesstaat, in Festgabe für E. Kaufmann zum 70. Geburtstag. Stuttgart 1950, S. 239–48 (Völkerrecht).

Krüger, H.: Bundesrepublik Deutschland und Deutsches Reich, in SJZ 1950, Sp. 113–122 (Krüger).

Landé: Bei Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen, Bd. VI, (Landé).

Lange-Ronneberg, E.: Die Konkordate, Paderborn 1929 (Lange-Ronneberg)

v. Liszt-Fleischmann: Völkerrecht, 1920 und 1925 (Liszt-Fleischmann).

v. Mangoldt: Das Bonner Grundgesetz, Berlin, Frankfurt 1950/51 (v. Mangoldt).

Mann, F. A.: Deutschlands heutiger Status, in SJZ 1947, Sp. 465–480. (Deutschlands Status).

Mann, F. A.: Völkerrecht im Prozeß, in SJZ 1950, Sp. 545–558 (Völkerrecht).

Maunz, Th.: Deutsches Staatsrecht, 2. Aufl., München-Berlin 1952 (Maunz).

Medicus, F. A.: Der Neuaufbau des Reichs in Arch. Öff. R. 25. Bd. (NF), S. 64ff. (Medicus).

Menger, Chr. Fr.: Die Gegenwartslage des Staatskirchenrechts, in Deutsches Verwaltungsblatt 67/1952, S. 749ff. Bericht über die Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1952 (Menger).

Menzel, E.: In Bonner Kommentar zu Artikel 59, (Menzel).

Menzel, E : Zur rechtlichen Lage Deutschlands, in Europa Archiv, Bd. 2, 1947, S. 1009ff. (Deutschlands Rechtslage).

Mosapp: Im Lexikon für Religion in Geschichte und Gegenwart, Tübingen 1929, 3. Bd., »Konfessionsschule«. (Mosapp).

Mosler, H.: Der Einfluß der Rechtsstellung Deutschlands auf die Kriegsverbrecherprozesse, in SJZ 1947, Sp. 362–70 (Der Einfluß).

Mosler, H.: Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen, in Festschrift für Richard Thoma, Tübingen 1950, Seite 129–172 (Völkerrechtliche Wirkung).

Müller, Horst: Internationales Erbrecht nach dem badisch-schweizer Vertrag von 1856 in Festgabe für Raape, Hamburg 1948, S. 229ff. (Müller).

Nawiasky: Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 1950 (Grundgedanken).

Oppenheim-Lauterpacht: International Law, 7. Aufl. 1948 (Oppenheim).

Ottaviani: Institutiones juris publici ecclesiastici, 3. Aufl. 1948 (Ottaviani).

Pallieri, G. B.: Die völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit des Staates Città del Vaticano, in ZöR, 11. Bd. 1931, Seite 505ff. (Pallieri).

Peters, H.: Die Rechtsnatur der Landesgesetze, in Deutsches Recht, 1939, Heft 12, S. 426ff, (Peters-Landesgesetze)

Peters, H.: Die Stellung des Bundes in der Kulturverwaltung nach dem Bonner Grundgesetz, in Festgabe für E. Kaufmann zum 70. Geburtstag, Stuttgart 1950, Seite 281ff. (Peters-Kulturverwaltung).

Peters, H.: Die Gegenwartslage des Staatskirchenrechts, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 11, Berlin 1954 (Peters).

Pilotti, M.: Zur Frage der Völkerrechtssubjektivität des Malteserordens, in deutscher Übersetzung von Breycha-Vauthier, in Österr. Zeit. f. ö. Recht, 1951, S. 392ff. (Pilotti).

Poetzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl. 1928 (Poetzsch-Heffter).

Ross, A.: Lehrbuch des Völkerrechts, Stuttgart 1951, in der Übersetzung von M. Brakas (Ross).

Rousseau, Ch.: Droit International Public, 1953, (Rousseau).

Saegmüller, J. B.: Lehrbuch des katholischen Kirchenrechts, Freiburg 1926, (Saegmüller).

Sauer, E.: Grundlehren des Völkerrechts, Köln 1948 (Sauer).

Sauer, W.: Völkerrecht und Weltfrieden, Stuttgart 1948 (Völkerrecht).

Scelle, G.: Manuel de Droit International Public, 2. Aufl. 1948 (Scelle).

Scheuner, U.: Die staatsrechtliche Kontinuität in Deutschland, in DVBl. 1950, S. 481-85 und 514–16, (Scheuner).

Scheuner, U.: Die Entwicklung der völkerrechtlichen Stellung Deutschlands seit 1945, in Die Friedenswarte 1951, S. 1ff. (Die Entwicklung).

Schneider, H.: Das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933 in Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 1. Jahrg. 1953, S. 197ff. (Schneider).

Schoen, P.: Die Rechtsgrundlagen der Verträge zwischen Staat und Kirche und der Verträge der Kirchen untereinander, in AöR (60) NF 21. Bd. 1932, S. 317–363 (Schoen).

Schoen, P.:	Die rechtliche Natur der Vatikanstadt und des politischen Lateranvertrages in ZöR 1934, S. 1–25, (Vatikanstadt).
Schreiber, G.:	Zwischen Demokratie und Diktatur, Regensburg-Münster, 1949 (Demokratie).
Schreiber, G.:	Der erste Entwurf des Reichskonkordats (1920/21), in Gegenwartsprobleme des Rechts, S. 159ff., Paderborn 1950, (Schreiber).
Schröcker:	Die Wiederanwendung der Vorkriegsverträge nach dem Grundgesetz in 123 Deutsches Verwaltungsblatt 1954 S. 486ff. und S. 525ff. (Schröcker).
Smend, R.:	Noch einmal das Problem der »Reichskirche« im Arch. Öff. R. 14. Bd. (NF), S. 94ff. (Reichskirche).
Smend, R.:	Staat und Kirche nach dem Bonner Grundgesetz, in Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht, 1. Bd., 1. Heft, S. 4.ff. Tübingen 1951 (Smend).
Stein:	Probleme des Schulrechts nach dem Grundgesetz, in NJW 1950, S. 658 (Stein).
Stödter, R.:	Deutschlands Rechtslage, Hamburg 1948 (Stödter).
Süsterhenn, A. – Schäfer, H.:	Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, mit Berücksichtigung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Koblenz 1950, S. 189ff. (Süsterhenn).
Triepel, H.:	Völkerrecht und Landesrecht, Tübingen 1899 (Völkerrecht).
Triepel, H.:	Staatsrecht und Politik, Berlin-Leipzig 1927 (Staatsrecht).
Ullmann:	Völkerrecht, 1908 (Ullmann).
Verdroß, A.:	Die Einheit des rechtlichen Weltbildes, Tübingen 1923 (Einheit).
Verdroß, A.:	Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Wien-Berlin 1926 (Verfassung).
Verdroß, A.:	Völkerrecht, 1. Aufl. 1937, 2. Aufl. Wien 1950 (Verdroß).
Vering:	Lehrbuch des Katholischen Kirchenrechts, Freiburg 1893 (Vering).
Vitoria, Francisco, de:	Die Grundsätze des Staats- und Völkerrechts, herausgegeben von A. Truyol Serra, Zürich 1947 (Vitoria).
Wagnon:	Concordats et Droit International Louvain 1935 (Wagnon).
Walz, G. A.:	Zum Problem einer evangelischen Reichskirche in Arch. Öff. R. 24. Bd. (NF), S. 56ff. (Walz).

Weber, W.: Das Reichskonkordat in der deutschen Rechtsentwicklung, Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht, Jahrg. 1938, S. 532 (Das Reichskonkordat).

Weber, W.: Die Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften, Stuttgart 1948, S. 25ff. (Weber).

Weber, W.: Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz, Göttingen 1949 (Weimarer Verfassung).

Weber, W.: Die staatskirchenrechtliche Entwicklung des nationalsozialistischen Regimes in zeitgenössischer Betrachtung, in Festschrift für Smend, 1952, S. 372ff. (Staatskirchenrechtliche Entwicklung).

Weber, W.: Die Gegenwartslage des Staatskirchenrechts, in Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 11, Berlin 1954 (Weber-Marburg).

Wenner, J.: Reichskonkordat und Länderkonkordate, Paderborn 1949 (Wenner).

Zinn, A.: Das staatsrechtliche Problem Deutschland, in SJZ 1947, Sp. 4–12 (Zinn).

Zweifel, E.: Die rechtliche Natur der Vereinbarungen zwischen den Staaten und dem Apostolischen Stuhl (Konkordate), Züricher Beiträge zur Rechtswissenschaft, Heft 199 NF, Aarau (Schweiz) 1948 (Zweifel).